investigación económica

revista de la facultad de economía de la universidad nacional autónoma de méxico

octubre-diciembre 1995. núm. 214. issn 0185-1667. N$ 12.00

TEXTO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL • *Jaime Sobrino,* HACIA UNA POLITICA PARA LA INDUSTRIA CERVECERA • *Moisés Cetré,* LA INDUSTRIA TEXTIL Y DEL VESTIDO EN PERSPECTIVA: ANALISIS PRELIMINAR DE LAS CAUSAS DE SU ESTANCAMIENTO • *Reyes Ayala Quintero,* POLITICA INDUSTRIAL E INDUSTRIA DEL CALZADO EN MEXICO • *Mario Durán Saldívar* e *Ignacio Sarmiento,* INDUSTRIA DE LA CELULOSA Y DEL PAPEL •

investigación económica

214

investigación económica

revista de la facultad de economía de la universidad nacional autónoma de méxico

octubre-diciembre 1995. núm. 214. issn 0185-1667. N$ 12.00

Clemente Ruiz Durán y Enrique Dussel Peters, PRESENTACION: SURGIMIENTO DE LAS CADENAS MERCANTILES GLOBALES • *Roberto Patricio Korzeniewicz,* UNA VISION ALTERNATIVA: CADENAS MERCANTILES GLOBALES • *José E.* [illegible] Y POLIT[illegible]AS C ADEN[illegible]S BR ASIL[illegible] *da,* E[illegible] DEL [illegible]

CADENAS MERCANTILES GLOBALES

Colaboraciones de: Clemente Ruiz Durán y Enrique Dussel P., Roberto P. Korzeniewicz José E. Cassiolato, Noemí Levy y Mario Zepeda, Jaime Sobrino, Moisés Cetré, Reyes Ayala Q., Mario Durán Saldívar e Ignacio Sarmiento, Luis A. Castillo y Verónica Serafini

REQUISITOS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES A PUBLICARSE EN *INVESTIGACIÓN ECONÓMICA*

Toda colaboración debe ser inédita. Deberá enviarse *original, copia y diskette,* mecanografiado en tipo legible y sin tachaduras o correcciones manuscritas, a doble espacio y a una cara, en cuartillas (tamaño carta) de máximo 28 líneas de aproximadamente 60 golpes. Los trabajos deberán contener toda la información a la que hagan referencia: notas, bibliografía, cuadros, etcétera. La omisión de cualquiera de estas condiciones será motivo de que el trabajo no sea considerado para dictamen. La extensión máxima es de 30 cuartillas, evitando reiteraciones innecesarias: en otras palabras, procurar la máxima concisión.

investigación económica

PEGUE SU ESTAMPILLA AQUI

FACULTAD DE ECONOMÍA,

DEPARTAMENTO DE DISTRIBUCIÓN

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,
CIUDAD UNIVERSITARIA,
MÉXICO, D. F. 04510

FACULTAD DE ECONOMÍA

INVESTIGACIÓN ECONÓMICA

OCTUBRE-DICIEMBRE 1995 NÚMERO 214 VOLUMEN LV

INVESTIGACIÓN ECONÓMICA

FACULTAD DE ECONOMÍA
Universidad Nacional Autónoma de México

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: Dr. José Sarukhán Kérmez
Secretario general: Dr. Jaime Martuscelli Quintana
Secretario administrativo: Dr. Salvador Malo Álvarez
Secretario de servicios académicos: Dr. Roberto Castañón Romo
Secretario de asuntos estudiantiles: Lic. Rafael Cordera Campos
Abogada general: Dra. Ma. del Refugio González
Director general de información: Ing. Leonardo Ramírez Pomar

FACULTAD DE ECONOMÍA

Director: Lic. Juan Pablo Arroyo Ortiz
Secretario general: Lic. Óscar Guerra Ford
Secretario administrativo: Lic. Juan Manuel Luna Reynoso
Coordinadora de Publicaciones: Ma. Dolores Ramírez Serrano (responsable editorial)

INVESTIGACIÓN ECONÓMICA

Revista trimestral de la Facultad de Economía
Fundada por Don Jesús Silva Herzog
Director: Dr. Arturo Huerta

Comité Editorial: Alejandro Dávila, Gerardo Fujii, Ignacio Perrotini, Martín Puchet, Clemente Ruiz Durán.
Consejeros: Héctor Guillén, Javier Iguiñiz, Nora Lustig, Óscar Muñoz, Aníbal Pinto, Jaime Ros, María Concepción Tavares, Inder Ruprah.

Corrección: Ana María Rico Galán, Leticia Argüelles, Ricardo Arriaga, Sergio A. García Barba, Arturo Rubio.

Correspondencia: *Investigación Económica.* Facultad de Economía, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510.
Teléfono: 622-21-51.

Suscripción anual: N$ 70.00. Extranjero: 50 dólares. Estudiantes y profesores de la Facultad de Economía: N$ 12.00. Números sueltos: N$ 12.00. Estudiantes y maestros de la Facultad: N$ 6.00 en la librería de la Facultad.

Certificado de licitud de título núm. 4467. Certificado de licitud de contenido 3623.

Número de reserva 295-90.

Impresa en S.C. Editorial Solidaridad, S.C.L., Zacatecas 94, colonia Roma, México 7, D.F., C.P. 06700, Tel. 584-15-06.

ÍNDICE

Sección temática

Cadenas mercantiles globales

(Coordinadores: *Clemente Ruiz Durán* y *Enrique Dussel P.*)

Clemente Ruiz Durán y Enrique Dussel Peters, *Presentación: surgimiento de las cadenas mercantiles globales* 9

Roberto Patricio Korzeniewicz, *Una visión alternativa: cadenas mercantiles globales* 15

José E. Cassiolato, *Competitividad y política industrial para las cadenas de materias primas brasileñas* 31

Noemí Levy y Mario Zepeda, *Evolución de la industria del pan en México, en el contexto del ajuste estructural* 49

Jaime Sobrino, *Hacia una política para la industria cervecera* .. 67

Moisés Cetré, *La industria textil y del vestido en perspectiva: análisis preliminar de las causas de su estancamiento* 101

Reyes Ayala Quintero, *Política industrial e industria del calzado en México* 143

Mario Durán Saldívar e Ignacio Sarmiento, *Industria de la celulosa y del papel* 177

Luis Alfredo Castillo y Verónica Serafini, *Apertura y competencia: un análisis de la rama del vidrio en México* 201

OTROS ARTÍCULOS

JOSÉ CARLOS DE SOUZA BRAGA, MARCOS ANTONIO MACEDO CINTRA y SULAMIS DAIN, *El financiamiento del sector público en América Latina* 231

PAN R. YOTOPOULOS, *La reputación asimétrica, devaluaciones y la enfermedad de no crecimiento de los países en desarrollo: a propósito de la crisis del peso* 277

Investigación Económica 214, octubre-diciembre de 1995, pp. 9-13

PRESENTACIÓN: SURGIMIENTO DE LAS CADENAS MERCANTILES GLOBALES

CLEMENTE RUIZ DURÁN
y ENRIQUE DUSSEL PETERS

A mediados de 1995 el sector manufacturero se enfrenta nuevamente al crecimiento negativo, después de haber observado una expansión promedio de 3.6% en el periodo 1987-1994. El decrecimiento apunta a ser tan grande como el de 1983 (8%), la mayor caída desde los años treinta. Esta depresión ha contribuido a que el sector manufacturero disminuya su participación en el PIB, lo que se podría calificar como un proceso de desindustrialización, que encuentra sus raíces en el transcurso de la liberalización de las importaciones, en el énfasis del control de la inflación y del déficit fiscal, así como la sobrevaluación del tipo de cambio y los crecientes problemas para financiar las actividades productivas.

Este colapso no logró ser frenado con el supuesto "cambio estructural del sector manufacturero", el cual suponía una integración dinámica al proceso de globalización de la economía mundial. Sin embargo, el resultado ha sido sumamente desalentador, puesto que el sector manufacturero destinado a la exportación, aunque se consolidó a finales de los ochenta y principios de los noventa, se conformó como una isla, que exporta pero que no jala al resto de la economía. Es decir, se perdió la oportunidad de echar a andar un programa de ajuste integrador, con encadenamientos productivos más amplios que modernizara a la economía con un enfoque exportador. Aunado a esto último, el sector manufacturero ha dejado de generar empleos formales, y con ello ha reducido sus efectos positivos sobre la economía. Es un sector sumamente heterogéneo en el que subsisten empresas de punta, pero

el resto subsiste con un bajo valor agregado. Todo lo anterior da cuenta de la falta de una política que se haya preocupado por dar dirección al proceso de desarrollo industrial. Esto ha dado por resultado un sector que cada vez se mueve más de acuerdo a los dictados del mercado, sin que exista una fuerza que oriente su especialización para lograr una mayor competitividad internacional.

Así se puede afirmar que la política industrial de corte horizontal que ha adoptado México, basada en la eliminación de los obstáculos para que funcione el mercado (desregulación, privatizaciones, apertura de la economía) ha resultado a todas luces insuficiente para guiar el proceso de cambio estructural hacia estadios de mayor integración competitiva a nivel internacional, dando lugar a la desintegración y a una profunda crisis de subsistencia de la mayor parte de los micro, pequeños y medianos establecimientos industriales. A esta política industrial se ha sumado una política macroeconómica que no ha permitido la expansión sostenida del sector, dada la falta de un crecimiento estable que genere expectativas positivas para que los inversionistas tengan un horizonte de planeación lo suficientemente amplio para esperar que se dé una maduración adecuada de sus inversiones. Sin embargo, el discurso político lejos de aceptar las deficiencias de la política industrial adoptada, insiste en que el problema básico de la economía nacional es la falta de ahorro interno, sin entender que la fuente principal de este tipo de ahorro es la reinversión de utilidades de los sectores productivos, es decir, en la medida en que se tenga un marco de referencia adecuado para la realización de las ganancias, especialmente de las industriales, es de esperarse que el problema del financiamiento se resuelva, y no a la inversa.

Todo esto muestra la necesidad de reordenar las prioridades nacionales y establecer una política industrial sin subsidios que sea capaz de inducir el crecimiento sostenido del sector, y permita un mayor grado de integración nacional con generación permanente de empleos. Parece crucial encarar el reto al que se enfrenta el sector manufacturero mexicano a mediados de los noventa con una nueva visión, que vea de frente al futuro y entienda que las economías nacionales están integrándose paulatinamente hacia lo que podríamos denominar "fábrica global". Este número de *Investigación Económica* pretende, por un lado, contribuir a la discusión teórica sobre el potencial y las posibilidades de una política industrial sin subsidios, explorando en este ámbito el

concepto de encadenamientos mercantiles globales *(global commodity chains)* que parecen ser parte del concepto comercializador que falta por desarrollar en países como México. Por otro lado se presenta una serie de estudios sectoriales de la manufactura mexicana que permiten observar una visión desagregada de los respectivos sectores. Estos artículos son el producto de una discusión en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, y resultado también del curso de Política Industrial que se efectuó en la misma institución en el primer semestre de 1995. Asimismo, varios de los artículos se presentaron en la Conferencia Internacional "Cadenas Mercantiles Globales en México", llevada a cabo en la Facultad de Economía del 19 al 20 de junio de 1995, en donde participaron investigadores extranjeros (Michael Piore, del Massachussetts Institute of Technology; Tom Bailey, de la Universidad de Columbia; Tom Heller, de la Universidad de Stanford; Roberto Korzeniewicz, de la Universidad de Maryland, y José Cassiolato de la Universidad de Campinas), industriales mexicanos (Carlos Gutiérrez, vicepresidente de Canacintra; Raúl Picar del Prado, presidente de la Cámara de la Industria de Alimentos; Raúl Gálvez Alcántara, presidente de la Industria del Plástico), funcionarios públicos (Sergio Fadl, del Banco Nacional de Comercio Exterior) y, de manera activa, los miembros del Seminario de Política Industrial de la UNAM.

Los trabajos que aquí se presentan son resultado de la discusión de este seminario, que se puede dividir en dos grandes apartados: por un lado, las visiones globales, presentadas por Korzeniewicz y Cassiolato, y por otro, las visiones sectoriales presentadas por estudiantes del doctorado de la División de Posgrado de la Facultad de Economía. Así tenemos que el trabajo de Roberto Korzeniewicz presenta una discusión sobre el marco conceptual de las cadenas mercantiles globales y da una explicación sintética de las nuevas contribuciones que se han desarrollado en torno al estudio de las mismas. Cassiolato presenta una breve descripción periódica del proceso de industrialización brasileña y su interpretación acerca de las causas que ocasionaron la fuerte caída de la producción industrial brasileña a partir de los años ochenta, presentando algunas recomendaciones de política económica para las cadenas mercantiles en Brasil, como son la consolidación y ampliación de las posiciones en los mercados internacionales y el papel que debe jugar el Estado mediante la política industrial.

En los análisis sectoriales surgieron conclusiones interesantes, como el saber que en el caso mexicano los ejemplos exitosos de cadenas mercantiles globales está dominado por los productores y no por los comercializadores. A esta conclusión se llegó mediante el estudio de industrias clave, entre las que destacan las siguientes: la del pan, cerveza, textiles, calzado, celulosa y papel y vidrio. Noemí Levy y Mario Zepeda analizaron la industria del pan, que se caracterizó durante muchos años por tratarse de pequeñas empresas de tipo tradicional, las cuales abastecían la demanda de nichos de mercado. Con el cambio estructural a partir de la crisis de los años ochenta, se dieron cambios importantes, pasando a ser dominado el sector por la empresa Bimbo, que ha logrado exitosamente una fuerte integración hacia adelante y hacia atrás. Jaime Sobrino, en su estudio sobre la industria cervecera en México, muestra claramente la importancia de la comercialización que es donde se genera un mayor valor agregado. Moisés Cetré en su trabajo sobre la industria textil, muestra la importancia del sector en la generación de empleo, analizando la crisis por la que atraviesa el sector, y muestra que una parte deriva de la falta de mecanismos de comercialización adecuados a nivel local, como internacional. Reyes Ayala Quintero presenta un resultado similar en su análisis para la industria del calzado, mostrando cómo la falta de mecanismos de comercialización adecuados, y la fragmentación de la producción en pequeñas unidades ha imposibilitado una integración productiva exitosa en el contexto nacional, como internacional. Mario Durán Saldívar e Ignacio Sarmiento, en su estudio sobre la industria de la celulosa y del papel, revelan cómo la falta de integración productiva nacional del sector ha sido un factor determinante en la crisis que vive hoy este sector, a lo que se ha aunado la falta de tecnología propia y la forma de operación de las empresas transnacionales. Finalmente Alfredo Castillo y Verónica Serafini patentizan el exitoso caso de la industria del vidrio mexicano, que puede ser considerado como el prototipo de una industria dominada por un productor nacional (Vitro), que ha logrado exitosamente desarrollar una cadena mercantil de carácter mundial.

Los artículos que aquí se presentan se pueden considerar como un primer análisis de la forma como se están desarrollando las cadenas mercantiles globales en México, haciendo ver la necesidad de realizar un mayor número de estudios sobre el tema para contribuir a la elaboración de una política industrial sin subsidios, que desarrolle nuevos

instrumentos y sea capaz de conducir al país hacia nuevos horizontes de integración productiva, reduciendo con ello la volatilidad que impone la dependencia del sector externo. Este número de la revista intenta abrir la discusión sobre el tema, con el fin de que se continúe ampliando la investigación sobre las opciones que tiene México para desarrollar una nueva estrategia industrial en los albores del siglo XXI.

Investigación Económica 214, octubre-diciembre de 1995, pp. 15-30

UNA VISIÓN ALTERNATIVA: CADENAS MERCANTILES GLOBALES *

ROBERTO PATRICIO KORZENIEWICZ **

¿Cuáles son las posibles contribuciones del marco conceptual de cadenas mercantiles globales al debate sobre políticas de desarrollo económico en México? La presente monografía abarca dos temas. Primero, presenta una breve discusión sobre los orígenes del marco conceptual de cadenas mercantiles globales, para clarificar la problemática encarada por el mismo. Segundo, busca ofrecer una síntesis del marco conceptual que estamos considerando, enfatizando las contribuciones más recientes a nuestro estudio sobre estas cadenas, así como las posibles contribuciones de esta perspectiva a nuestras consideraciones sobre políticas de desarrollo económico. Estos temas están estrechamente ligados, ya que muchos investigadores buscan utilizar el marco conceptual de cadenas mercantiles globales para dar respuesta precisamente a lo que se percibe como una crisis de políticas de desarrollo económico. ¿Cuáles son estas respuestas, y en qué medida son adecuadas para los términos de esta crisis? En este trabajo se buscará delinear no tanto las propias respuestas, sino las preguntas que sirven de partida para el marco conceptual que estamos considerando.

* Este trabajo fue inicialmente presentado en el congreso sobre "Cadenas mercantiles globales y política industrial en México", organizado en Junio de 1995 por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Quisiera agradecer a los profesores Clemente Ruiz Durán y Enrique Dussel Peters por la oportunidad de participar en el encuentro.

** Profesor de la Universidad de Maryland del College Park.

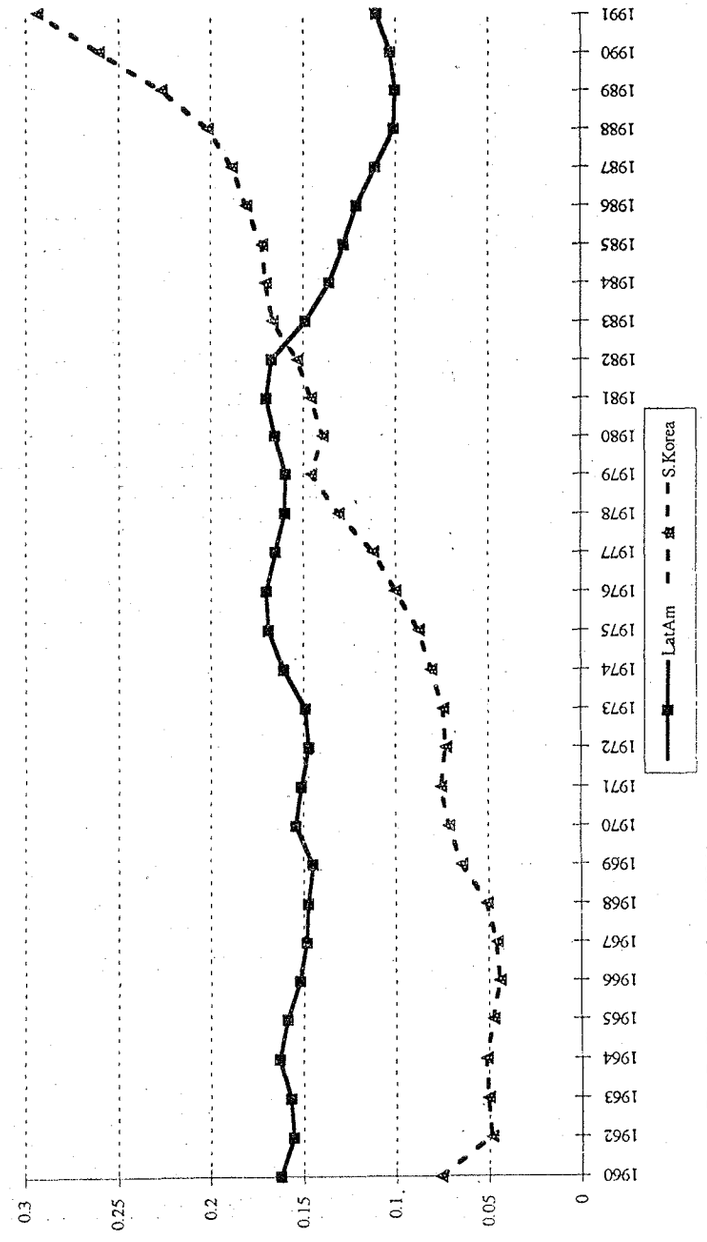
DIVERGENCIA ECONÓMICA Y CONVERGENCIA TEÓRICA

Una breve discusión respecto a la reciente evolución de esta perspectiva nos permite comenzar a clarificar la problemática encarada por el marco de cadenas mercantiles globales. En los años ochenta hemos presenciado un proceso de mayor divergencia económica entre países pobres y ricos que, sin embargo, ha sido acompañada por una pronunciada convergencia teórica (entre las interpretaciones del desarrollo económico) a la luz de la cual debemos examinar el marco conceptual de cadenas mercantiles globales.

La gráfica 1 nos recuerda las dimensiones de los cambios que afectaron a los patrones de crecimiento económico después de fines de los años setenta. La gráfica toma el promedio del producto nacional bruto *per capita* (PNBPC) para América Latina en su totalidad (por supuesto, encontramos cierta variación a través de la región, pero la mayoría de los países han seguido el patrón sugerido por la gráfica), y representa este promedio como un procentaje del PNBPC de los países de altos ingresos. La gráfica 1 sugiere que alrededor de 1960, el PNBPC de América Latina era, en promedio, de un 16 o 17 por ciento de los niveles de esta misma medida en países de altos ingresos. Y alrededor de 1980-1981, nos encontramos con que este porcentaje se encontraba básicamente al mismo nivel. Es después de los comienzos de los años ochenta que observamos un rápido deterioro de la posición relativa de los países latinoamericanos, que resalta particularmente al compararlo con el pronunciado crecimiento de algunos países de Asia del Este (para ilustrar este punto, la gráfica 1 presenta los datos respectivos para Corea del Sur).

Estas observaciones nos sirven para adelantar una serie de proposiciones. El modelo de desarrollo que prevaleció en América Latina durante la mayor parte de la posguerra, basado principalmente en el impulso a la industrialización con considerable regulación estatal, ya durante los años sesenta y setenta había encontrado claras dificultades en cumplir con su promesa de crecimiento económico y convergencia con países de altos ingresos. Estas dificultades habían generado una serie de debates acerca de cuales serían las vías más apropiadas para el crecimiento económico —a través de esas décadas nos encontramos, por ejemplo, con persistentes controversias acerca de los efectos del proteccionismo y la regulación estatal. Sin embargo, por lo menos hasta comienzos de los años ochenta, estas críticas no lograron despla-

GRÁFICA 1. *Proporción del* PNBPC *de Latinoamérica y Corea del Sur a Países Centrales* (= 1.00), 1960-1991



FUENTE: R. P. Korzeniewicz (1994).

zar al proyecto de industrialización como modelo hegemónico de desarrollo económico —en parte porque en ese periodo siempre existieron casos (como los de la propia Unión Soviética en los años cincuenta, Yugoslavia, Brasil o el propio México en los sesenta y setenta) que parecían probar la viabilidad de este modelo.

Existen muchas especulaciones acerca de las razones por las cuales el proyecto de industrialización prevaleció hasta comienzos de los años ochenta como modelo de desarrollo económico. Se ha indicado, por ejemplo, que el proyecto de industrialización delineaba al mismo tiempo ciertos mecanismos posibles de integración social, lo cual fortalecía su *viabilidad* política como modelo de desarrollo económico. Al mismo tiempo, el modelo general del proyecto (es decir, el impulso de la industrialización a través de la regulación estatal) permitía una considerable *flexibilidad* política, ya que ciertos mecanismos específicos del modelo (por ejemplo la dirección y grado de la redistribución de ingresos, o el peso relativo de canales corporativos de representación) podían ser adaptados tanto por regímenes más o menos autoritarios o democráticos, como por otros más o menos de izquierda o de derecha. El punto más importante a enfatizar para los propósitos de esta monografía, es que sólo después de los principios de los años ochenta comienza a prevalecer una caracterización de esta experiencia como modelo fracasado. Obviamente, ya en los años sesenta y setenta se percibían claros problemas, y se observaba que las economías de la mayoría de los países latinoamericanos parecían ir muy rápido sólo para lograr (a duras penas) permanecer en el mismo lugar. Sin embargo, generalmente, las críticas surgidas antes de los comienzos de los años ochenta no se planteaban a sí mismas como modelo alternativo de desarrollo.

Vale la pena explorar brevemente este tema, ya que nos permite elucidar los cambios que se dan en los últimos quince años. Durante los años sesenta y setenta, tanto los críticos del protecionismo como los del liberalismo económico generalmente compartían una premisa en común, asumiendo tanto unos como otros que el desarrollo económico y el enriquecimiento de las naciones podrían ser mejor asegurados a través de la industrialización. Para unos, la industrialización y la incorporación de nuevas tecnologías se podía impulsar en mayor medida a través de la participación plena en los mercados internacionales de bienes y capitales. Para otros, la industrialización efectiva requería de cierta autarquía para proteger a las industrias nacientes de las presiones competitivas a nivel internacional. Pero para las dos interpretaciones, este fue un periodo de considerable optimismo acerca de las tendencias generales en la distribución de ingresos a nivel mundial. Aún dentro de la doctrina económica, este periodo se caracterizó por un gran énfasis en la noción de convergencia, la cual asumía que los países de altos ingresos se encontrarían con tasas más reducidas de crecimiento económico, mientras que los países de más bajos ingresos sacarían provecho de la difusión internacional de tecnologías para lograr altas tasas de crecimiento.

Sabemos ahora que la "década perdida" de los ochenta introdujo profundos cambios no sólo en la realidad económica de los países que estamos considerando, sino que también en la representación teórica y política de los modelos económicos viables. ¿En qué consistieron estos cambios? Nos encontramos en los años ochenta con dos cambios fundamentales. Primero, la poca convergencia que se había dado en la distribución de ingresos a nivel mundial en los años sesenta y setenta llega a su fin, y las desigualdades en esta distribución se acentúan de manera pronunciada. Volviendo a la gráfica 1, el caso de América Latina en general representa las características de este cambio entre los países de bajos y medianos ingresos, los que quedan más distantes que nunca de los países de altos ingresos. Segundo, este aumento de las desigualdades a nivel mundial, esta creciente divergencia entre países de bajos y altos ingresos, se ve acompañada por un crecimiento notable de una serie de economías aparentemente volcadas a los mercados internacionales. En términos de la gráfica 1, el caso de Corea del Sur es ilustrativo de este cambio.

No quiero en este momento discutir los usos que se han hecho de estas últimas experiencias, ya que los rasgos generales son ya bastante conocidos. Lo que quisiera enfatizar, en cambio, es el impacto que estas transformaciones tuvieron sobre las elaboraciones conceptuales respecto al desarrollo, ya que esto nos permite comprender mejor la problemática encarada por el marco de cadenas mercantiles mundiales. Básicamente, las formas alternativas de interpretar estas transformaciones han llevado a una pronunciada convergencia teórica en el campo del desarrollo económico, y el marco de las cadenas mercantiles globales refleja ciertos aspectos de esta convergencia.

La perspectiva neoclásica sobre el desarrollo y la distribución de ingresos a escala mundial fue afectada principalmente por la primera de las transformaciones antes enumeradas: el aumento de las desigual-

dades a nivel mundial. Esto puede parecer paradójico a primera vista, pero en realidad tiene una explicación bastante simple: uno de los problemas principales que ha debido encarar este marco analítico, ha sido justamente tratar de explicar por qué no se ha dado el proceso de convergencia productiva que se había pronosticado desde esta perspectiva. Como parte de este esfuerzo, podemos reconocer al menos dos vertientes analíticas importantes. Primero, nos encontramos con una serie de autores que buscan identificar las trabas e incentivos al crecimiento económico entre las características *institucionales* de los países de menores y mayores riquezas.[1] Por supuesto, otros estudios en el pasado ya habían enfatizado la importancia de instituciones tanto para el ritmo como para la dirección del crecimiento económico.[2] Pero, segundo, delineando un nuevo enfoque teórico en la literatura económica a partir de los años ochenta, encontramos una vertiente analítica desde la cual ya no se trata a la tecnología como una variable exógena al crecimiento económico, para enfatizar en cambio el carácter endógeno de ciertas decisiones y características institucionales que afectan al crecimiento económico (por ejemplo, decisiones de inversión en capital humano, o las características del gasto público).[3] La brevedad de la presente monografía impide analizar en detalle estas vertientes teóricas y sus posibles problemas.[4] No obstante, es importante recalcar que dentro de la perspectiva *económica* sobre el desarrollo y la distribución de ingresos a escala mundial, nos encontramos con un reenfoque teórico que enfatiza el rol de instituciones (políticas y sociales, formales e informales) como determinante del ritmo y las características del crecimiento económico, y en donde la convergencia productiva deja de ser presentada como consecuencia inevitable de la acción de mercados.[5] Este reenfoque teórico juega un papel importante en el marco conceptual de las cadenas mercantiles globales.

[1] Por ejemplo, el propio Abramovitz (1986:390) endorsa la propuesta que "los países que están tecnológicamente atrasados tienen un potencial para generar un crecimiento más acelerado que el de los países avanzados", pero enfatiza que este es el caso "siempre y cuando sus capacidades sociales (social capabilities) sean lo suficientemente desarrolladas como para permitir la explotación exitosa de las tecnologías ya empleadas por los líderes tecnológicos" (el énfasis ha sido agregado, y la traducción es mía). Ver también Barro y Sala-i-Martin 1992; Baumol (1986); Baumol, Nelson y Wolff (1994); De Long (1988); Olson (1995); y Zind (1991).

[2] Por ejemplo, ver Adelman y Morris (1987 y 1980); Ames y Rosenberg (1963); Hirschman (1958); Kuznets (1965 y 1971); North (1981 y 1989); y Olson (1982).

[3] Encontramos desde esta perspectiva a Barro (1990 y 1991); Benhabib y Jovanovic (1991); Helpman (1992); King y Rebelo (1990); Lucas (1988); Romer (1986, 1990a y 1990b); y You (1994).

[4] Por ejemplo, contribuciones recientes señalan dificultades empíricas al tratar de probar las teorías endógenas del crecimiento (Jones 1995).

El otro papel importante lo juega un reenfoque teórico igualmente pronunciado, pero en el campo de los estudios críticos del desarrollo, que surgen principalmente desde la sociología y las ciencias políticas. Este campo, que se había desarrollado anteriormente a los años ochenta como crítica a las estrategias de mercado, se ve influido principalmente por la segunda de las transformaciones que tuvieron lugar durante esos años: es decir, toma como problema principal, a partir de esa década el identificar los mecanismos que pueden explicar el éxito económico relativo de algunos países de bajos o medianos ingresos (éxito que para algunos parecía cuestionar las premisas de las críticas a las estrategias de mercado). Por ejemplo, Shafer (1994: 1) presenta su reciente estudio de estrategias políticas del desarrollo indicando que "por décadas hemos analizado problemas entre el Norte y el Sur *(North-South issues)*: hoy debemos explicar la diferenciación dentro del Tercer Mundo" (traducción mía). No es casual, entonces, que gran parte de esta literatura se haya orientado a clarificar el rol de la regulación estatal en los mercados de los casos exitosos de crecimiento económico,[6] para así contrastar los patrones de crecimiento de Asia y América Latina.[7]

En síntesis, nos encontramos ante lo que se podría caracterizar como un proceso de convergencia teórica, que atañe por un lado principalmente a la literatura económica sobre los procesos de crecimiento y desarrollo, y por otro preferentemente a los estudios críticos sobre el desarrollo desde otras de las ciencias sociales.

Nos falta solamente tocar un tercer campo teórico que ha influido al desarrollo del marco conceptual que nos concierne. Me refiero a lo que se conoce como "world-systems theory" o teoría del sistema-mundo.[8] Como veremos, en muchas de las versiones más sistemáticas de

[5] Como lo indica Sabel (1994:140) más ampliamente para el campo de la economía, *"many of the most mainstream economists now doubt that markets work to equalize growth rates in all economies. More to the point, they suspec tha strength can breed strength and the strong can continue to grow faster than the weak."*

[6] Por ejemplo, ver Evans (1995); Haggard (1990); Shafer (1994); Wade (1992).

[7] Entre otros, Fishlow (1989); Gereffi (1995); Gereffi y Fronda (1992); Gereffi y Wyman (1990); Haggard 1990; Whitehead (1989).

[8] Ver Arrighi (1991 y 1994); Arrighi y Drangel (1986); Cumings (1984); Wallerstein (1974, 1979, 1980, y 1983).

esta línea de análisis, el estatus de las naciones en la economía-mundo es presentado como efecto de la habilidad desigual de estados y empresas para engendrar innovaciones.[9] Desde este punto de vista, no hay nada inherente en el carácter de ciertos bienes o procesos de producción (por ejemplo, el acero en contraste a las manzanas) que determina su rendimiento de riquezas relativas: en cambio, de acuerdo a esta posición, los bienes y los procesos de producción "se han caracterizado por 'ciclos productivos', empezando como productos centrales y eventualmente convirtiéndose en productos periféricos" (Wallerstein, 1983: 36). Esta interpretación se vincula a Schumpeter (1934 y 1942), para quien los procesos de innovación constituían la esencia de la destrucción creativa que caracteriza al capitalismo como sistema. La propia implementación de prácticas innovadoras inicia su difusión, la eventual eliminación de este caracter, y la creación de nuevas rigideces tecnológicas, organizativas e institucionales, las cuales se manifiestan en la intensidad relativa de las presiones competitivas. Este enfoque sobre la innovación (en vez de la industrialización) como base de las ventajas comparativas en la economía-mundo se ha encontrado recientemente a la cabeza de estudios influyentes sobre formas de organización económica (Vernon, 1979; Porter, 1985 y 1990). El enfoque es atractivo, ya que nos permite explicar tanto las fuerzas estructurales que llevan a una mayor divergencia productiva entre las naciones, como las estrategias que pueden permitir escapar a estas presiones estructurales a través de la innovación tecnológica y/o institucional.

Los cambios reseñados indican una notable convergencia teórica entre varias literaturas vinculadas al tema del crecimiento económico. En esta reorientación hacia el análisis del impacto de los cambios tecnológicos y la innovación institucional sobre los patrones globales de competencia y crecimiento económico, nos encontramos con que surge una considerable sobreposición tanto entre disciplinas académicas (por ejemplo, sociología y economía) como entre perspectivas teóricas (por ejemplo, la teoría del sistema-mundo y la nueva economía institucional). Sin embargo, cabe observar una vez más que la perspectiva de la economía-mundo es importante porque recalca que los procesos globales de acumulación sistemáticamente generan desigualdades competitivas entre empresas y estados, desigualdades que se traducen en

[9] Wallerstein (1983); Cumings (1984); Arrighi y Drangel (1986); Arrighi (1991 y 1994); Gereffi y Korseniewicz (1994); Gereffi y Wyman (1990).

una creciente divergencia entre países en la distribución de recursos a escala mundial. Esto no significa que la mobilidad esté ausente de este sistema de producción, pero la teoría mencionada enfatiza la importancia de considerar estos dos aspectos —divergencia y movilidad— conjuntamente. Este es el enfoque del marco conceptual sobre cadenas productivas globales.

CADENAS MERCANTILES GLOBALES

La noción de cadenas mercantiles formó parte temprana del repertorio conceptual utilizado por la teoría del sistema-mundo.[10] Hopkins y Wallerstein (1986: 159) definieron estas cadenas como "una red de procesos de trabajo y producción cuyo producto final es una mercancía terminada". Podemos agregar a esta definición que el análisis de una cadena mercantil incluye también las esferas de distribución, mercantilización y consumo. Estas redes vinculan diferentes tipos de organizaciones sociales (entre las cuales se enfatiza generalmente a hogares, empresas y estados) (R. P. Korzeniewicz, 1994). Estas vinculaciones, y los procesos que ellas involucran, pueden ser representados gráficamente como cajas o nodos insertos en redes, que en su mayoría involucran la adquisición y/o organización de insumos (por ejemplo, materias primas o productos semiterminados) y trabajo para la producción de mercancías. El marco conceptual de cadenas mercantiles globales enfatiza los procesos inherentes a estos nodos y redes, y busca privilegiar el análisis de las relaciones sociales que subyacen a la producción y distribución de recursos económicos.

Podemos ilustrar este enfoque con una breve discusión de su análisis sobre los cambios recientes ocurridos en la organización global de las cadenas productivas. En su análisis de los cambios producidos en las últimas dos décadas, (Gereffi, 1989), sugiere que nos encontramos con senderos alternativos de industrialización, algunos de los cuales (como la industrialización sustitutiva de importaciones, orientada hacia el mercado interno) pueden generar restricciones y rigideces que dificultan después una promoción efectiva de la exportación de manufacturas. Esta línea de análisis subraya la cronología de la industrialización como

[10] Ver Hopkins (1979); Hopkins y Wallerstein (1977 y 1986); Wallerstein (1974, 1979, 1980 y 1983).

una variable importante, y enfatiza la importancia del Estado como un actor que ordena el proceso de desarrollo.[11] Frente a las interpretaciones que buscan elevar la experiencia asiática como un modelo de desarrollo económico, este enfoque advierte las dificultades que se presentan al tratar de trasladar mecánicamente ciertas estrategias de país a país, especialmente dado que lo que subyace al éxito de estas experiencias involucra no tanto diferentes grados de apertura económica, como constelaciones institucionales y organizativas que son específicas a cada país o región. Y desde este punto de vista, encontramos una multiplicidad de experiencias: en Corea del Sur, los *chaebol* permiten una pronunciada expansión gracias a su alto grado de integración vertical, pero esta expansión también toma lugar en Taiwán y Hong Kong, donde son pequeñas empresas las que logran capturar nichos competitivos en importantes cadenas productivas (Gereffi, 1994a: 219).

Gereffi (1994b), hace notar también que durante las últimas dos décadas hemos presenciado una transformación fundamental en la organización de ciertas cadenas productivas. Para Gereffi, muchas de estas cadenas productivas han pasado de ser "conducidas por productores" *(producer-driven)* a ser "conducidas por compradores" *(buyer-driven)*. En el primer tipo *(producer-driven)*, empresas industriales (casi siempre multinacionales integradas verticalmente) cumplían un rol esencial en organizar y controlar el sistema productivo (Gereffi, 1994a: 219). Esta es la forma arquetípica de organización, por ejemplo, de las industrias automotrices o de bienes de capital. En el segundo tipo *(buyer-driven)*, la producción toma lugar de forma mucho más descentralizada, y el control sobre los sistemas de producción y distribución es ejercido por empresas que se especializan en el diseño y comercialización de las mercancías involucradas. Por un lado, esta distinción es importante para clarificar las dinámicas que han llevado a una descentralización de ciertos procesos productivos. Desde la perspectiva de las cadenas mercantiles globales, podemos ir más allá de la caracterización usual de la producción descentralizada como una forma más eficaz de organización económica, para vincular esta descentralización a nuevos patrones de organización de los procesos de distribución, comercialización y consumo. Pero por otro lado, la distinción nos ayuda a comprender cuales fueron las oportunidades que surgieron en esta cadena para que tanto estados como empresas buscaran tomar ventaja de nuevos nichos competitivos. Para este propósito, nos encontramos con varios estudios que buscan elucidar el carácter de estos nichos, y de las empresas y estados que sacaron mayor ventaja de estas oportunidades (Gereffi, 1994a y 1994b; Gereffi y Korzeniewicz, 1994).[12]

Sin embargo, para volver a repetir un punto antes mencionado, es difícil extrapolar de estos estudios una receta o estrategia para el desarrollo. Esto se debe a varias razones, pero en esta monografía mencionaremos dos. Primero, el enfoque conceptual que estamos tratando enfatiza que las ventajas competitivas en las cadenas mercantiles globales se derivan de estrategias localmente específicas, dentro de un marco institucional que difícilmente puede ser copiado de país en país (ver, por ejemplo, las observaciones de Gereffi, 1994a y 1994b). Segundo, lo que es aún más importante, la premisa básica del marco conceptual de las cadenas mercantiles globales es que éxitos y fracasos están estrechamente ligados. Desde este punto de vista, las ventajas competitivas que disfrutaron algunos países de Asia del Este se apoyaban en gran medida en las desventajas competitivas de otros países (por ejemplo, la mayoría de los latinoamericanos). Es decir, si volvemos a la gráfica 1 anteriormente presentada, el punto a enfatizar es que las dos trayectorias señaladas en la gráfica se encuentran íntimamente ligadas, y gran parte del atractivo del marco conceptual que aquí nos concierne es precisamente que nos permite elucidar los procesos que vinculan estas trayectorias a nivel micro.

CONCLUSIÓN

Desde el marco conceptual de las cadenas mercantiles globales se enfatiza que las rigideces y las restricciones *(constraints)* institucionales que operan en ciertas áreas de la economía mundial generan constantemente, hoy como en el pasado, oportunidades competitivas. Ocasionalmente,

[11] Hay una larga tradición de estudios que enfatizan el rol activo del Estado en la promoción de la industrialización entre naciones de desarrollo tardío (de Schweinitz 1964; Gershenkron 1962; Hirschman 1958). Este tema lo encontramos luego incorporado a los estudios sobre el desarrollo dependiente (Cardoso 1974; Cardoso y Faletto 1979; Evans 1979) y el estado burocrático-autoritario (O'Donnell 1973; Collier 1979).

[12] Por ejemplo, una contribución reciente al estudio de cadenas productivas nos indica que la producción de zapatillas deportivas fue un nicho importante para las compañías de Corea del Sur en los años ochenta, pero para los noventa la mayoría de estas fábricas ya habían sido trasladadas a sitios de menores costos laborales (por ejemplo, en las zonas exportadoras chinas (M. Korzeniewicz 1995).

estas oportunidades han podido ser explotadas favorablemente por empresas y agencias estatales en países donde ciertas innovaciones (por ejemplo, de carácter institucional) han podido ser adoptadas con relativa independencia de las rigideces y restricciones prevalecientes en otras áreas. Para citar una vez más a Hirschman (1970), "el propio proceso de declinación genera ciertas contrafuerzas". Estas innovaciones a veces han implicado nuevos eslabonamientos organizativos a nichos de producción o comercialización dentro de cadenas de bienes existentes.[13] Pero las prácticas innovadoras no están restringidas a las empresas y los mercados. Frecuentemente involucran la organización de la regulación estatal en torno de nuevos objetivos estratégicos.[14] En este sentido, el marco conceptual de cadenas productivas globales nos permite elucidar estas prácticas, sugiriendo que las políticas de crecimiento exitosas en los años ochenta y noventa, tal como fueron implementadas tanto por empresas como por estados, se caracterizaron no por formas específicas de organización de la producción y/o el intercambio, sino por cierta capacidad organizativa de moldear y variar los objetivos estratégicos de acuerdo a la transformación constante de las oportunidades y los constreñimientos existentes. Aquí, para tomar prestada una analogía ya existente, el medio es el mensaje.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovitz, Moses, "Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind." *The Journal of Economic History,* núm. 46, pp. 385-406, 1986.

Adelman, Irma y Cynthia Taft Morris, *Society, Politics and Economic Development: A Quantitative Approach.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1967.

———, "Patterns of Industrialization in the Nineteenth and Twentieth Centuries", en P. Uselding (ed.) *Research in Economic History,* vol. 5. Greenwich: JAI Press, pp. 217-246, 1980.

Ames, Edward y Nathan Rosenberg, "Changing Technological Leadership and Industrial Growth." *Economic Journal,* núm. 73, pp. 13-31, 1963.

Arrighi, Giovanni, "The Developmentalist Illusion: A Reconceptualization of the Semiperiphery", en *Semiperipheral States in the World-Economy,* edited by William G. Martin. New York: Greenwood Press, pp. 11-42, 1990.

[13] Gereffi (1989); Gereffi y Korzeniewicz (1990).
[14] Cumings (1984); Wade (1990).

———, "World Income Inequalities and the Future of Socialism." *New Left Review,* núm. 189, pp. 39-65, 1991.

———, London: Verso, 1994.

——— y Jessica Drangel, "The Stratification of the World-Economy: An Exploration of the Semiperipheral Zone." *Review,* núm. 10, pp. 9-74, 1986.

Arrighi, Giovanni, Roberto Patricio Korzeniewicz y William Martin, "Three Crises, Three Zones: Core-Periphery Relations in the Long Twentieth Century." *Cahier du GIS Economie Mondiale, Tiers Monde, Developpement,* núm. 6, pp. 125-162, 1986.

Barro, Robert J., "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth." *Journal of Political Economy,* núm. 98, S103-S125, 1990.

———, "Economic Growth in a Cross Section of Countries." *Quarterly Journal of Economics,* núm. 106, pp. 407-443, 1991.

——— y Xavier Sala-i-Martin, "Convergence." *Journal of Political Economy,* núm. 100, pp. 223-251, 1992.

Baumol, William J., "Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show." *The American Economic Review,* núm. 76, pp. 1072-1085, 1986.

———, Richard R. Nelson y Edward N. Wolff (eds.), *Convergence of Productivity: Cross-National Studies and Historical Evidence.* New York: Oxford University Press, 1994.

Baumol, William J. y Edward N. Wolff, "Productivity Growth, Convergence and Welfare: Reply." *The American Economic Review,* núm. 78, pp. 1155-1159, 1988.

Benhabib, Jess y Boyan Jovanovic, "Externalities and Growth Accounting." *American Economic Review,* núm. 81, pp. 82-113, 1991.

Cardoso, Fernando H., "Las contradicciones del desarrollo asociado." *Revista Paraguaya de Sociología,* núm. 11, pp. 227-252, 1974.

——— y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina.* México, DF: Siglo XXI, 1969.

Collier, David (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979.

De Long, J. Bradford, "Productivity Growth, Convergence, and Welfare: Comment." *The American Economic Review,* núm. 78, pp. 1138-1154, 1988.

De Schweinitz, Karl, *Industrialization and Democracy: Economic Necessities and Political Possibilities.* New York: Free Press, 1964.

Evans, Peter, *Dependent Development: The Alliance of Multinationals, State, and Local Capital in Brazil.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979.

———, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation.* Princeton: Princeton University Press, 1995.

Fishlow, Albert, "Latin American Failure Against the Backdrop of Asian Success", en P. A. Gourevitch (ed.). *The Pacific Region: Challenges to Policy*

and Theory. Special Issue of the Annual of the American Academy of Political and Social Sciences, núm. 505, pp. 7-28, 1989.

Gereffi, Gary, "Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America." *Sociological Forum,* núm. 4, pp. 505-533, 1989.

———, "The International Economy and Economic Development", en N. J. Smelser y R. Swedberg (eds.). *The Handbook of Economic Sociology.* Princeton: Princeton University Press, pp. 206-233, 1994a.

———, "The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U. S. Retailers Shape Overseas Production Networks", en G. Gereffi y M. E. Korzeniewicz (eds.), *Commodity Chains and Global Capitalism.* Westport, CT: Greenwood Press, pp. 95-122, 1994b.

———, "Contending Paradigms for Cross-Regional Comparison: Development Strategies and Commodity Chains in East Asia and Latin America", en P. H. Smith (ed.). *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis,* Boulder CO: Westview Press, pp. 33-58, 1995.

——— y Stephanie Fronda, "Regional Paths of Development." *Annual Review of Sociology,* núm. 18, pp. 419-448, 1992.

Gereffi, Gary y Miguel E. Korzeniewicz (eds.), *Commodity Chains and Global Capitalism,* Westport, CT: Greenwood Press, 1994.

——— y Donald Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia,* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Gerschenkron, Alexander, *Economic Backwardness in Historical Perspective,* Cambridge, Belknap, 1962.

Haggard, Stephan, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in Newly Industrializing Countries.* Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1990.

Helpman, Elhanan, "Endogenous Macroeconomic Growth Theory", *European Economic Review,* núm. 36, pp. 237-267, 1992.

Hirschman, Albert, *The Strategy of Economic Development,* New Haven, C. T.: Yale University Press, 1958.

———, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States,* Cambridge, Harvard University Press, 1970.

Hopkins, Terence K., "The Study of the Capitalist World-Economy: Some Introductory Considerations", en W. L. Goildfrank (ed.). *The World-System of Capitalism: Past and Present.* Beverly Hills, Ca.: Sage, pp. 21-52, 1979.

——— e Immanuel Wallerstein, "Patterns of Development of the Modern World-System." *Review,* núm. 2, pp. 111-145, 1977.

———, "Commodity Chains in the World-Economy Prior to 1800." *Review,* núm. 10, pp. 157-170, 1986.

Jones, Charles I., "Time Series Tests of Endogenous Growth Models." *The Quarterly Journal of Economics,* núm. 110, pp. 495-525, 1995.

King, Robert G. y Sergio Rebelo, "Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications." *Journal of Political Economy,* núm. 98, S-126-S150.

Korzeniewicz, Miguel, "International Commodity Chains: The Case of the Shoe Industry." Documento presentado en el Annual Meeting of the Political Economy of the World-System, Noth-South Center, Universidad de Miami, Florida (abril), 1995.

Korzeniewicz, Roberto Patricio, "La diferenciación entre Estados, empresas y hogares en América Latina." *Revista Mexicana de Sociología,* núm. 56 (4), pp. 37-72, 1994.

Kuznets, Simon, *Economic Growth and Structure.* New York: W. W. Norton, 1965.

———, *Economic Growth of Nations.* Cambridge: Harvard nUiversity Press, 1976.

Lucas, Robert E., Jr., "On the Mechanics of Economic Development." *Journal of Monetary Economics,* núm. 22, pp. 3-42, 1988.

North, Douglass C., *Structure and Change in Economic History.* New York: W. W. Norton, 1981.

———, "Institutions and Economic Growth: An Historical Interpretation." *World Development,* núm. 17, pp. 1319-1332, 1989.

O'Donnell, Guillermo, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics.* Berkeley: Institute of International Studies, 1973.

Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations.* New Haven: Yale University Press, 1982.

———, "The Devolution of the Nordic and Teutonic Economies." *The American Economic Review,* núm. 85, pp. 22-27, 1995.

Porter, Michael, *The Competitive Advantage of Nations.* N. Y.: The Free Press, 1990.

———, *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance.* N. Y.: The Free Press, 1985.

Romer, Paul M., "Increasing Returns and Long-Run Growth." *Journal of Political Economy,* núm. 94, pp. 1002-1037, 1986.

———, "Are Nonconvexities Important for Understanding Growth?" *American Economic Review,* núm. 80, pp. 97-103, 1990a.

———, "Endogenous Technological Change." *Journal of Political Economy,* núm. 98, S71-S102, 1990b.

Sabel, Charles F., "Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development", en N. J. Smelser y R. Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology.* Princeton: Princeton University Press, pp. 137-165, 1994.

Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy.* N. Y.: Harper & Row, 1942.

———, *The Theory of Economic Development*. Cambridge (Mass.): Harvard U. Press, 1934.
Shafer, D. Michael, *Winners and Losers: How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1994.
You, Jong-Il., "Macroeconomic Structure, Endogenous Technical Change and Growth." *Cambridge Journal of Economics,* núm. 18, pp. 213-233, 1994.
Vernon, Raymond, "The Product Cycle Hypothesis in A New International Environment." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics,* núm. 41, pp. 255-267, 1979.
Wade, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
Wallerstein, Immanuel, *The Modern World-System 1: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press, 1994.
———, *The Capitalist World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
———, *The Modern World-System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750*. New York: Academic Press, 1980.
———, *Historical Capitalism*. London: Verso, 1983.
Whitehead, Lawrence, "Tigers in Latin America?", en P. A. Gourevitch (ed.). *The Pacific Region: Challenges to Policy and Theory, Special Issue of the Annual of the American Academy of Political and Social Sciences,* núm. 505, pp. 142-151, 1989.
Zind, Richard G., "Income Convergence and Divergence Within and Between LDC Groups." *World Development,* núm. 19, pp. 719-727, 1991.

Investigación Económica 214, octubre-diciembre de 1995, pp. 31-47

COMPETITIVIDAD Y POLÍTICA INDUSTRIAL PARA LAS CADENAS DE MATERIAS PRIMAS BRASILEÑAS *

JOSÉ E. CASSIOLATO **

INTRODUCCIÓN

Brasil pasó por una extraordinaria transformación industrial durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En un periodo en que la economía mundial se caracterizó por un intenso crecimiento, el desempeño brasileño en el sector manufacturero alcanzó la tasa promedio de incremento del adicionado de 9.5% al año durante 1965-1980. Tal desempeño fue apenas superado, entre los países en desarrollo, por Corea del Sur (18.99%), Singapur (11.41%) e Indonesia (10.20%), y fue significativamente mejor que el promedio de los países desarrollados (4.66%) y en desarrollo (6.55%) durante el mismo lapso (Coutinho y Ferraz, 1994).

La estructura industrial brasileña —que evolucionó con una estrategia amplia y permanente de protección, promoción y regulación— había alcanzado, en 1980, un alto grado de integración intersectorial y diversificación de la producción. Según el censo industrial de 1980, los complejos químico y metalmecánico (incluso bienes de capital, bienes de consumo durable y sector automovilístico), que representaban en 1970 47.5% de la producción industrial total, fueron en 1980 responsables de 58.8% del producto total de la industria. La estructura

* (Traducido por Nildo Domingos Ouriques y Eliete Avila Wolff).

** Profesor del Instituto de Economía Industrial de la Universidad Federal de Río de Janeiro (IEI/UFRJ) y del Instituto de Economía de la Universidad de Campinas (IE/Unicamp), Brasil.

industrial resultante no era significativamente diferente de la mayor parte de las economías de la OCDE. En efecto, en 1980, las tres economías más desarrollados tenían, aproximadamente, dos terceras partes de su producción industrial originada en estos sectores: 64.4% en el caso de Estados Unidos, 64.5% en Japón y 69.8% en Alemania Occidental.

No obstante, a diferencia de lo ocurrido en tales países —y en otros que perseguían, con éxito, la industrialización en el mismo periodo, como Corea del Sur— las empresas industriales brasileñas, con pocas excepciones, no desarrollaron una capacitación innovadora propia. El esfuerzo tecnológico acumulado a lo largo del proceso de sustitución de importaciones se limitó a las exigencias de la producción.

La insuficiente capacitación de las empresas brasileñas para desarrollar nuevos procesos y productos, aliada a la ausencia de un patrón definido de especialización de la estructura industrial y a su deficiente integración con el mercado internacional, se constituían, ya en aquel entonces, en elementos potencialmente desestabilizadores del proceso de industrialización.

La crisis macroeconómica (inestabilidad político-institucional, proceso inflacionario acelerado, elevado endeudamiento externo y consecuente desorganización de las finanzas públicas) inmovilizó al Estado, inviabilizando la formulación de una política industrial y tecnológica que diera continuidad a la de sustitución de importaciones. En un cua dro de recesión, creciente inestabilidad macroeconómica y aceleración inflacionaria, se procesa un ajuste industrial defensivo, con contracción de inversiones, estagnación de la producción y caída del ingreso *per capita*.

El retrato más claro de este proceso de crisis y de paralización del desarrollo se expresa en la caída sustancial de la tasa agregada de inversión (formación bruta del capital (fijo) en los años veinte y en el inicio de los noventa). El país estaba invirtiendo por debajo de sus capacidades y en ciertas áreas (especialmente en infraestructura) la inversión no repone la depreciación y el desgaste de los equipos y bienes.

Entre 1980 y 1992, la industria de transformación tuvo su producción reducida en 7.4%. Evidentemente, la crisis de la industria brasileña durante 1980-1992 no se dio de manera uniforme. Las ramas que más sufrieron fueron las de bienes de capital (caída del 44% durante

el periodo) y bienes de consumo durable (caída del 8%); exactamente aquellas que encabezaron el crecimiento durante el periodo anterior. Auxiliada por la maduración de las inversiones en la segunda mitad de los años setenta y dinamizada por las exportaciones de materias primas, la rama de bienes intermedios presentó un crecimiento modesto (6% entre 1980 y 1992). Finalmente, los bienes de consumo no durables crecieron apenas 8% en el periodo (Bell y Cassiolato, 1993).

Aunque el perfil de las exportaciones brasileñas haya evolucionado en el sentido de una mayor presencia de productos industrializados, la inserción actual de la industria brasileña en el mercado internacional, coherente con el cuadro antes descrito, se caracteriza por la exportación de materias primas intensivas en recursos naturales y/o energía y de bienes intensivos de mano de obra barata; por ejemplo, materias primas como celulosa, papel, jugo de naranja, salvado de soya y minerales semiprocesados han tenido excelente desempeño exportador.

Es importante considerar también que, aun con estos productos la competitividad brasileña puede ser amenazada, ya que la tendencia del mercado internacional es de creciente sofisticación y de segmentación en especialidades. Además, considerando la saturación de los mercados y la tendencia declinante de los precios, este tipo de inserción presenta límites.

Este cuadro de graves desafíos no debe ser subestimado. La caída de Brasil en el *ranking* de exportaciones mundiales en la segunda mitad de los años ochenta es evidente. El país cayó de la decimoséptima posición en 1985 hasta la vigesimotercera en 1992, siendo superado por Dinamarca, Malasia, Australia, Singapur y otros países (cuadro 1). La erosión de la competitividad brasileña fue definitiva en varios segmentos de la industria de transformación de mayor valor agregado, particularmente en el área automovilística y de bienes de capital.

Es innegable el excelente desempeño brasileño en el comercio externo, como manifiestan los saldos comerciales permanentes apenas superados por países como Japón, Alemania y China, y el crecimiento de las exportaciones: cerca del 70% a lo largo de la década pasada, cuando el volumen mundial del comercio aumentó poco más del 40%. No obstante, es preocupante que las exportaciones de los sectores de mejor desempeño estén concentradas en materias primas, que presentan una tendencia a un bajo dinamismo, exceso estructural de la oferta y caída generalizada de los precios. (Véase cuadro 2).

1. Cambio en las estructuras de producción y comercio internacional de materias primas

La industria brasileña está compitiendo en una estructura internacional de producción y comercio que está en constante mutación, un tema suficientemente conocido pero que necesita mencionarse en cualquier discusión sobre tecnología y competitividad.

El punto es especialmente importante en el contexto de los cambios estructurales de la industria brasileña. Éstos, de manera general han involucrado cambios en la dirección de dos áreas de ventajas comparativas: parcialmente en la dirección de sectores intensivos en mano de obra *(labour-intensive industries),* y más sustancialmente en la dirección de sectores industriales intensivos en recursos naturales y en energía. Mientras tales cambios dan oportunidad de corto plazo, traen también considerable vulnerabilidad a mediano y largo plazos.

En efecto, la capacitación brasileña en estos sectores está concentrada principalmente en materias primas, productos controlados y de bajo valor agregado. Como subrayamos anteriormente, tales productos enfrentan exceso de oferta mundial y estagnación de mercados, lo que ha resultado en precios descendentes en el comercio internacional.

El rápido crecimiento de la producción en otros países viene reduciendo la competitividad de diversos productos brasileños intensivos en trabajo (zapatos). Una enorme amenaza potencial emerge en sectores en donde bajos costos salariales (como los de China) son combinados con altos niveles de calificación técnica y de comercialización internacional, conforme los acumulados por empresas en Hong Kong, Formosa y Corea del Sur.

En este contexto, tres tipos de respuesta parecen fundamentales para sostener la competitividad de las empresas brasileñas:

— esfuerzos intensivos para alcanzar ganancias continuas de productividad y eficiencia del proceso en las líneas de producción existentes;
— esfuerzos intensivos para aumentar la calidad del producto y mover "hacia adelante" en la dirección de productos de mayor valor agregado;
— esfuerzos intensivos para desarrollar nuevas áreas de competitividad mediante la integración "hacia atrás", con la finalidad de obtener especialización en equipos, instrumentación, sistemas de información y *software,* servicios en ingeniería, etcétera, estimulando sinergias positivas en las cadenas productivas.

Ésta es la tendencia observada en escala mundial, en relación con los países y las empresas más competitivas. Los cambios originados por las nuevas tecnologías de automación flexible y los métodos organizacionales hicieron que a la explotación de las economías de la producción en larga escala, que desde la posguerra constituía el blanco central de las estrategias competitivas, se sumara la obtención de economías de escala como fuente decisiva de competitividad.

Las empresas se restructuraron con la mira de lograr una mayor especialización y, principalmente, una mayor integración de las actividades productivas. La diversificación concéntrica, orientada en líneas de productos afines en términos de base tecnológica o de área de comercialización, se volvió una fuente de ganancias más sólida que la verticalización o dispersión de capacitaciones en *portafolios* de productos con baja sinergia, aunque aisladamente atractivos en términos de la ganancia obtenida.

Sectores tradicionalmente intensivos en escala —particularmente las industrias de proceso continuo, productores de insumos básicos, como la petroquímica, siderurgia, aluminio, celulosa— sufrieron restructuraciones a través del intenso proceso de cierre de plantas y de fusiones y absorsiones entre empresas, que resultaron en estructuras industriales no sólo más concentradas, sino que más integradas. En estas nuevas estructuras, varias de las grandes empresas europeas, norteamericanas o japonesas que dominaban el comercio internacional de materias primas abandonaron parcial o totalmente la producción de semielaborados, volviéndose hacia familias de productos de mayor valor agregado, con elevado contenido tecnológico, muchas veces especificados de acuerdo con necesidades particulares de la clientela, en un proceso denominado de "descomoditización".

En la industria petroquímica internacional se consolidarán grupos integrados en todo el complejo químico, algunos de ellos actuando desde la extracción de petróleo hasta la química fina, constituyendo megaempresas que realizan ventas superiores a US$ 20 mil millones anuales. Para estas megaempresas es fundamental el equilibrio adecuado entre diversificación e integración, lo cual permite encontrar la "exacta medida" entre estos dos elementos que constituyen el núcleo

de todo el movimiento de reposición estratégica ocurrida a partir de los años ochenta.

En la siderurgia, una importante ventaja de la industria japonesa es su elevado grado de concentración industrial. La producción de las cinco fábricas japoneses es equivalente a la de las quince mayores siderúrgicas europeas. Pero las japonesas no apoyan sus ventajas competitivas en la producción de plantas "gigantes". El éxito competitivo de la industria japonesa reside en la excelencia de su investigación industrial. Desprovista internamente de los principales insumos para la fabricación del acero (mineral de hierro y carbón), su industria es líder del mercado por la constante incorporación de nuevas tecnologías de proceso y producción.

En la industria de la celulosa, las escalas óptimas de las plantas se duplicarían, alcanzando, según algunas estimaciones recientes, las 500 mil toneladas al año. Las empresas líderes de celulosa y papel estadunidenses, las mayores del mundo, actúan en general en los diversos segmentos, con grandes plantas industriales y son empresas multinacionales. Otro aspecto importante de estas empresas es su potencial de movilización de recursos financieros, que les confiere una gran capacidad de promocionar rápidamente modificaciones y adaptaciones necesarias. Ésta es una característica cuya importancia creció mucho en los últimos años, en función del proceso de fusiones y adquisiciones que ocurrió en los años ochenta.

Por otro lado, los países escandinavos perdieron competitividad en costos ante países como Estados Unidos, Canadá y Brasil, lo que llevó a la verticalización de la producción de papel. Esto se dio mediante la integración de las plantas existentes y de procesos vigorosos de restructuración patrimonial, mediante la adquisición de empresas y por la fusión y/o agrupación de empresas. Al final de los años ochenta, este proceso creó empresas mucho mayores, multinacionales, con gran potencial financiero, liderazgo tecnológico, mayor valor agregado de los productos y liderazgo de mercado, particularmente en la distribución. Las nuevas modalidades de política industrial y tecnológica con la mira de fomentar la cooperación entre empresas es una importante característica del caso sueco en la rama de papel y celulosa. Éstas se han caracterizado por la creación de "plantas de demostración" en donde empresas de papel y celulosa se reúnen con empresas productoras de bienes de capital encaminadas al desarrollo conjunto de *software* y de nuevas tecnologías ligadas a la producción de papeles especiales, con mayor valor agregado, financiados parcialmente por el Estado y el sector privado (Carlsson, B. y Jacobsson, S., 1993).

En las agroindustrias, el proceso de restructuración de las empresas involucró una decidida reubicación estratégica hacia la segmentación de mercados, con las empresas invirtiendo para obtener ganancias de los productos *diet, light,* semipreparados u otras opciones para el consumidor. Respetadas las proporciones, este movimiento no difiere significativamente de la búsqueda de "descomoditización" que ha caracterizado a las industrias de consumo básico.

2. LAS NUEVAS POLÍTICAS INDUSTRIALES Y TECNOLÓGICAS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

Las políticas de competitividad ahora en vigor en los países de la OCDE no deben ser confundidas con la generación anterior de políticas industriales, en el sentido de que ellas no poseen ni la simplicidad ni la relativa "legibilidad" de aquéllas. Aunque las nuevas políticas utilicen ciertos instrumentos tradicionales de la política industrial, recurren a un número mayor y más complejo de instrumentos.

En prácticamente todos los países de la OCDE (incluso en Inglaterra, Cassiolato, 1994), los gobiernos han considerado un imperativo contrarrestar el grado elevado de apertura al exterior que se siguió a la importante reducción de barreras arancelarias (que en algunos casos fue completa), movilizando y desarrollando una amplia gama de instrumentos con la intención de mejorar la competitividad de sus empresas, tanto en lo que se refiere a las exportaciones cuanto en relación con los mercados internos totalmente abiertos a la competencia externa.

Las exigencias subyacentes a esta obligación pueden estar en contradicción con los movimientos de destrucción del Estado de bienestar social. Actualmente, el principal factor que efectivamente fija los límites cada vez más severos de las inversiones públicas necesarias a la manutención de las dimensiones estructurales de la competitividad es la crisis fiscal del Estado y su dificultad para financiar los gastos de mediano y largo plazos. Pero no se deben confundir las restricciones resultantes de la crisis fiscal —reales y serias— con una adhesión mayoritaria de las élites políticas y de los gobiernos al neoliberalismo. En Japón, en Alemania, en Francia y hoy, en Estados Unidos, ellas se abs-

tienen de atacarlo frontalmente, pero actúan "pragmáticamente" en la defensa o refuerzo de su competitividad industrial, pues de ésta depende su soberanía.

Por un lado se reconoce que la presión de la competencia externa sobre los oligopolios locales es considerada positiva en la mayor parte de los países de la OCDE. Sin embargo, una serie de otros parámetros es considerada por los gobiernos locales, entre los cuales se destacan la preservación de los componentes principales de la soberanía nacional, particularmente el dominio, y algún grado de autonomía parcial en "tecnologías críticas". La identificación de tales parámetros combina consideraciones militares e industriales cuyo "mix" varía de acuerdo con el país.

Otros parámetros importantes incluyen la cuestión del empleo, la balanza comercial y el objetivo de aumentar el retorno de procesos tecnológicos interactivos. Este último, aunque incipiente, está presente en las directrices de varios países de la OCDE, particularmente en los países nórdicos y en Francia (OCDE, 1992).

Un concepto clave es el reconocimiento de que las políticas comerciales, de inversión y tecnológicas deben ser consideradas de manera holística, conjuntamente, y no de manera separada. La relación entre ellas es particularmente visible en las políticas de apoyo a las exportaciones y en el levantamiento de barreras no arancelarias. Éstas, al ofrecer a algunos sectores una protección efectiva, compensan aquella que fue perdida como resultado de la eliminación de las tarifas y son, de hecho, instrumentos de política de competitividad. En casos más sofisticados ellas pretenden mejorar el desempeño, permitir el aprendizaje en los mercados domésticos y satisfacer los requisitos de seguridad y ambientales en importantes mercados.

Las políticas de competitividad implantadas hoy en los países de la OCDE difieren sustancialmente de las políticas industriales del periodo 1950-1975. Con diferencias significativas entre países, aquéllas se orientaban simultáneamente a la reconstrucción y modernización del aparato productivo y a la restauración de un sector capitalista privado, fuertemente afectado por los eventos del periodo 1930-1945. El objetivo de las políticas actuales de competitividad es al mismo tiempo menos claro y más difuso, pues se dirige a volver más fuerte, *vis a vis* a la competencia internacional de empresas que se reputan competitivas y autónomas en relación con el Estado.

En el ámbito de tales países, la primera etapa de las políticas industriales —incluso en los años sesenta— se caracterizó por la obligación de construir las bases industriales destruidas por las guerras o debilitadas por la disminución de las inversiones de los años treinta. En un contexto marcado por un grado limitado de apertura de las economías al exterior, particularmente en la esfera financiera, y de autonomía de los diversos países al nivel de las políticas macroeconómicas y de control de crédito, los diferentes gobiernos pudieron llevar a cabo estrategias de refuerzos de su potencial industrial utilizando varios instrumentos, particularmente de carácter financiero, que inducían y direccionaban las actividades empresariales, incluso aquéllas de propiedad extranjera (con algunas importantes excepciones como la IBM).

Los años setenta fueron marcados por una progresiva desagregación de la capacidad gubernamental en implementar políticas industriales efectivas. La apertura de las fronteras comerciales, el desarrollo de un mercado financiero trasnacional que escapa al control de los bancos centrales, básicamente el mercado de eurodólares) y sobre todo el refuerzo del sector capitalista privado que, por un lado, se alinea al modelo norteamericano y, por otro, se vuelve capaz de imponer sus prioridades al Estado, reducen la capacidad de coordinación de los estados nacionales.

Es en este contexto que ocurre a partir de 1980 un retroceso profundo de las políticas industriales al nivel sectorial, sustituidas rápidamente por políticas de competitividad. Presionados por la competencia externa e influenciados por el ejemplo japonés, los gobiernos nacionales redefinen su papel relativo al sector industrial. La apertura comercial aumenta la responsabilidad de los gobiernos de equilibrar sus balanzas de pagos y cumplir las obligaciones que resultan de los cambios comerciales, lo que los ha llevado a intentar una mejor competitividad industrial en cooperación con las empresas industriales.

Las condiciones que buscan una mayor competitividad son básicamente:

* una apertura cada vez mayor de las economías, con una reducción considerable de las tarifas y la disminución de las barreras no arancelarias, resultado de las negociaciones sucesivas en el ámbito del GATT, de la constitución del Mercado Común Europeo y, más recientemente, del TLC;
* un crecimiento de inversiones directas en el exterior marcado, más recientemente, por las inversiones cruzadas en el ámbito de los paí-

ses de la Triada, con la importante formación de oligopolios internacionales en un número creciente de industrias;

* el rápido desarrollo del comercio "intrasectorial" en relación con el comercio "intersectorial", en el sentido que este último no representa más del 25% de los intercambios mundiales.

El resultado final de tales medidas no es apenas la desaparición de todas las condiciones que sostienen la teoría tradicional del comercio internacional, particularmente la idea de que existe una división internacional del trabajo marcada por especializaciones claras y distintas entre países, lo que aseguraría a todos ellos una ganancia resultante de los intercambios.

Después de los años setenta, el comercio mundial ha sido marcado por una doble evolución que ataca las bases de la teoría. Por un lado el aumento del comercio "intrasectorial" entre los países de la OCDE y algunos NICS —que ocurre paralelamente a la difusión de las nuevas tecnologías— y la liberalización de los mercados significa que, de manera creciente, los diversos países tienden a poseer características cada vez más semejantes y obedecen a las mismas instituciones, por lo que compiten en un espacio único de producción y comercialización. Por otro lado, la demanda de materias primas tradicionales pierde importancia relativa, marginalizando en los intercambios internacionales, a los países "especializados" anteriormente en ellas. En la base de tal desarrollo se encuentran numerosos procesos de sustitución de materias primas tradicionales por productos intermedios industriales originados por las nuevas tecnologías: nuevos materiales, química fina y biotecnología. Tal evolución ha sido considerablemente acelerada por la intensa competencia y la búsqueda de la competitividad por parte de las empresas ubicadas en los países avanzados.

El contexto histórico sobre el cual las políticas de competitividad han sido creadas, particularmente el "conflicto" por ellas presentado en relación con los principios de la libre competencia logran con que ellas sean, en la mayor parte de los casos, de baja transparencia. Pero su dificultad de análisis se debe igualmente al hecho de que, si las nuevas políticas incluyen un cierto número de instrumentos tradicionales de la política industrial, ellas también recurren a un número mayor y más complejo de ellos. En la práctica tal complejidad da un carácter *ad hoc* muy pronunciado a las políticas.

En una perspectiva parcialmente normativa, las políticas dirigidas

al refuerzo de la competitividad ganan en eficacia si incluyen un mayor grado de claridad en relación con tres cuestiones: la determinación del *peso relativo* de los factores que comandan la competitividad (en el ámbito de la empresa, en el de la competencia sectorial y en el sistémico), un entendimiento sistemático del papel de la *cooperación* entre los agentes económicos y la necesidad de *movilización simultánea y de forma coordinada* de las diversas instancias responsables de tal política.

Esta última se refiere a "externalidades", que adquieren importancia mayor en el periodo reciente considerando el creciente reconocimiento de los efectos de las diversas formas de cooperación en la competitividad.

Evidentemente la competitividad de las economías nacionales tiende a ser muy afectada por la globalización ahora en curso en la economía mundial. Por un lado, analítica y políticamente el concepto de globalización es aún resbaloso, pues se basa en la interrelación de tres fenómenos distintos: las relaciones económicas internacionales más tradicionales y antiguas entre economías nacionales resultantes del comercio; las actividades de las empresas multinacionales juntamente con los mercados corporativos extrafrontera, construidos dentro de estructuras corporativas multinacionalizadas, y los mercados financieros y monetarios realmente globales que surgieron en los años sesenta y que ganaron importancia en los años setenta y ochenta.

Las nuevas dimensiones de la globalización se relacionan a la urgencia de un sistema mundial de interrelaciones de redes privadas entre los principales bancos y empresas manufactureras y de servicios en los países de la "Triada". Tales empresas pueden instalar redes de información mundiales internas, mediante las cuales la administración puede articular investigación, producción y mercado alrededor del globo. A partir de tales redes estas empresas pueden construir una amplia gama de alianzas y relaciones y también estrategias que involucren nuevos tipos de interacción con proveedores, clientes, instituciones de investigación, etcétera.

La relación entre estos procesos y la competitividad es obviamente una cuestión compleja. Sin embargo, se puede afirmar que las dimensiones financieras de la globalización, aceleradas con la desregulación financiera de los años ochenta y juntamente con la volatilidad de la propiedad de las grandes corporaciones por ellas creadas, han tenido un impacto muy fuerte en la estructura de la industria y de los servicios

en muchos países, posiblemente con efectos desfavorables para las relaciones interindustriales sobre las cuales la cohesión estructural de la economía se funda. Los únicos sistemas nacionales de producción e innovación protegidos de estos procesos son aquéllos en que el sector financiero reconoce tener una responsabilidad en asegurar la cohesión y crecimiento del sector manufacturero y han construido relaciones con la industria.

Por un lado, las estrategias de competitividad corporativas basadas en la innovación, determinan la velocidad de la globalización, su dirección e impacto en las estructuras industriales nacionales y en los respectivos resultados económicos. Tales estrategias tienen el objetivo de obtener crecientes retornos de activos basados en el "conocimiento", mediante ventajas resultantes de la creciente movilidad de ciertos activos y factores (como el capital) y de las posibilidades de manejar sistemas complejos proporcionados por la informática. La globalización tiende, por tanto, a reforzar el carácter acumulativo de las ventajas competitivas basadas en la innovación de las grandes empresas internacionales, pero puede estar debilitando la base de recursos y de cohesión organizacional de los sistemas domésticos de innovación.

Por otro lado, la creación de ventajas competitivas basadas en su capacidad de maximizar sus recursos de I&D y capital humano, localizado en diferentes países es un proceso en el cual la dimensión local o regional se vuelve más fuerte con la globalización. Por esto, también las políticas regionales y "locales" adquieren nueva y vital dimensión.

3. Recomendaciones de política para las cadenas de materias primas brasileñas

El Estudio de Competitividad de la Industria Brasileña (ECIB) (Coutinho y Ferraz, 1994) identificó los principales sectores exportadores de materias primas —aceite de soya, café, jugo de naranja, petróleo, petroquímica, mineral de hierro, siderurgia, aluminio, celulosa y papel— como sectores que presentan relativa capacidad competitiva en general con niveles elevados de eficiencia productiva.

Beneficiándose de una amplia base de recursos minerales, agrícolas, forestales y energéticos disponibles en el país, tales sectores poseen buena capacidad de gestión de procesos, escalas técnicas adecuadas y elavado grado de actualización tecnológica de proceso. Tal capacitación, no obstante, está concentrada principalmente en materias primas, y productos controlados de bajo valor agregado.

El rápido crecimiento de la capacidad productiva en otros países del Tercer Mundo con salarios tan bajos como los de Brasil, pero que presentan crecientes niveles de calificaciones, tiende a reducir la competitividad de productos intensivos en trabajo. Una enorme amenaza potencial emerge en aquellos países y sectores donde bajos costos salariales (como los de China) son combinados con altos niveles de calificación técnica y capacidad de comercialización internacional (acumuladas por empresas del sudeste asiático, como las coreanas). Al mismo tiempo, muchos países han aumentado la inversión en sectores industriales intensivos en recursos naturales y en energía, resultando en un exceso de capacidad mundial. Se prevé que la competencia internacional en tales sectores será particularmente intensa por un prolongado periodo.

En el cuadro actual de cambios en las estructuras internacionales de producción, la competitividad de corto plazo —recientemente reforzada de algunos segmentos de la industria brasileña— probablemente no será sustentada a mediano y largo plazos en la dependencia de ventajas espurias, basadas en bajos salarios y devaluaciones cambiarias o disponibilidad de recursos naturales. La afirmación de la competitividad dependerá crecientemente de recursos ligados a la acumulación de conocimientos y experiencia —las bases creadas de las ventajas comparativas— subrayando la importancia de estructuras institucionales que garanticen la continuidad del proceso de incorporación y difusión de innovaciones.

La evolución para mercados más dinámicos, mediante el empobrecimiento de productos y del *upgranding* de la pauta de exportaciones, encuentra obstáculos en las deficiencias de capacitación interna para la innovación. En varios de estos sectores productores de materias primas, a pesar de operar con escalas técnicas adecuadas, las empresas brasileñas también presentarán un grado de integración productiva, comercial y financiera insuficiente comparadas con las empresas líderes internacionales.

La propuesta básica del ECIB para las materias primas es la consolidación y ampliación de las posiciones ya conquistadas en el mercado externo y que se dinamizen las ventajas competitivas estáticas, adquiridas mediante el desarrollo de productos y mercados con mayor potencial de crecimiento y que permitan la obtención de mayores márgenes

de rentabilidad. La política industrial en este caso debe llevar a cabo acciones bien enfocadas, concentradas sobre los puntos de fragilidad, con reducida inversión de recursos públicos. Sin embargo, la acción del Estado se hace indispensable para apoyar, reducir riesgos, acelerar procesos y coordinar actividades y esfuerzos.

La manutención de superávit en el mercado de materias primas pasa a exigir estrategias comerciales más activas y la inserción en el comercio internacional de productos de mayor valor agregado, y requiere capacitaciones específicas y sustanciales esfuerzos tecnológicos. En algunos casos, es necesario promover restructuraciones industriales o patrimoniales promoviendo la integración productiva, el aumento del porte empresarial y, siempre que sea posible, la internacionalización de las empresas brasileñas. Las empresas deben establecer relaciones más sólidas con clientes y desarrollar canales de comercialización para disputar mercados de mayor valor agregado.

La política de desarrollo competitivo para estos sectores exige del Estado actividades de coordinación, promoviendo la inducción de configuraciones industriales que viabilicen la investigación y el desarrollo de productos y la expansión externa de los sectores mediante el estímulo a la concentración industrial y la integración intraempresarial. La política de regulación de la competencia no debe dificultar el proceso de conglomeración, debiendo concentrarse en el monitoreo de las conductas de los oligopolios promoviendo la competencia en el mercado interno. Es fundamental, aun, garantizar condiciones sistémicas favorables en términos de cambio, logística de infraestructura y diplomacia económica.

BIBLIOGRAFÍA

Bell, M. y Cassiolato, J., "Technology imports and the dynamic competitivenes of Brazilian industry: the need for new approaches to management and policy", documento del proyecto *Estudo da Competitividade da Industria Brasileira,* IE/UNICMP and IEI/UFRJ, 1993.

Carlsson, B. e Jacobsson, S., "Technological systems and economic performance: the diffusion of factory automation in Sweden", en D. Foray y C. Freeman (eds.), *Technology and the Wealth of Nations; the Dynamics of Constructed Advantage,* Londres: Pinter Publishers, 1993.

Cassiolato, J., *Ciência, Tecnologia e Competitividade da Indústria Brasileira,* IPEA, Brasilia, 1994.

Coutinho, L. e Ferraz, J., *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira,* Campinas: Papirus, 1994.

OECD, *Industrial Policy Review 1992,* París: OECD, 1992.

Anexo

Cuadro 1. *Comercio mundial de mercancías-principales exportadores. Valor, participación porcentual y posición en el ranking, 1980, 1985 y 1992*

	1992			1985			1980		
País	*Valor*	*%*	*Ranking*	*Valor*	*%*	*Ranking*	*Valor*	*%*	*Ranking*
EUA	448	12.3	1	218	11.9	1	225	11.7	1
Alemania	422	11.6	2	183	10.0	2	192	10.0	2
Japón	339	9.3	3	177	9.7	3	130	6.8	3
Francia	235	6.5	4	101	5.6	4	116	6.0	4
Inglaterra	190	5.2	5	101	5.5	5	110	5.7	5
Italia	178	4.9	6	76	4.2	8	78	4.1	8
Holanda	139	3.8	7	77	4.3	7	85	4.4	7
Canadá	134	3.7	8	90	5.0	6	67	3.5	9
Bel-Lux.	122	3.4	9	53	2.9	9	64	3.4	10
Hong Kong	119	3.3	10	30	1.6	13	19	1.0	18
Taiwán	81	2.2	11	30	1.7	10	19	1.0	17
China	80	2.2	12	27	1.5	14	18	0.9	21
Corea	76	2.1	13	30	1.7	12	17	0.9	22
España	64	1.8	14	24	1.3	18	20	1.1	15
Singapur	63	1.7	15	22	1.2	19	19	1.0	19
Suiza	61	1.7	16	27	1.5	16	19	1.5	12
Suecia	56	1.5	17	30	1.7	11	30	1.6	11
Arabia Saud.	47 *	1.3	18	27	1.5	15	109	5.7	6
Austria	44	1.2	19	17	0.9	22	17	0.9	23
Australia	42	1.2	20	22	1.2	20	21	1.1	14
Malasia	40	1.1	21	15	0.8	26	12	0.7	26
Dinamarca	39	1.1	22	17	0.9	23	16	0.9	24
Brasil	36	1.0	23	25	1.4	17	20	1.0	16
Noruega	35	1.0	24	19	1.1	21	18	1.0	20
México	27	0.8	25	16	0.9	25	15	0.8	25
África del Sur	23	0.7	26	16	0.9	24	25	1.3	13
26 países	3 152	86.5	—	1 484	81.0	—	1 504	78.3	—
Mundo	3 645	100.0	—	1 831	100.0	—	1 922	100.0	—

* Se refiere al año de 1991.
Fuente: FMI, *International Financial Statistics Yearbook*, vol. XLVI, 1993, pp.108-111.

Cuadro 2. *Índices de precios de las exportaciones brasileñas complejos seleccionados, 1981-1992*
(1980 = 100)

Año	*Mundo*	*Brasil*	*Agroindustria*	*Papel/celulosa*	*Química*
1981	99.3	96.0	86.7	94.8	100.4
1982	95.5	91.4	78.1	88.5	93.7
1983	90.8	86.6	77.9	77.5	03.2
1984	88.4	89.1	85.2	88.9	83.6
1985	86.9	83.0	75.3	73.4	79.2
1986	94.9	86.1	87.7	80.9	63.6
1987	104.6	86.7	74.3	98.4	71.4
1988	110.1	96.4	86.3	109.3	75.3
1982	111.3	98.6	81.1	118.9	79.0
1990	112.4	97.7	70.3	114.6	80.8
1991	...	94.4	64.4	98.9	78.2
1992 *	...	91.1	65.9	96.1	71.3

* Datos de junio.
Fuente: Coutinho y Ferraz, 1994.

Investigación Económica 214, octubre-diciembre de 1995, pp. 49-66

EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA DEL PAN EN MÉXICO, EN EL CONTEXTO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

NOEMÍ LEVY y MARIO ZEPEDA

INTRODUCCIÓN

La producción de pan en México manifiesta un comportamiento ambivalente, caracterizada por la declinación relativa del sector tradicional (panificadoras y panaderías locales) y la importante expansión, modernización y trasnacionalización del Grupo Industrial Bimbo. A este desarrollo polarizado ha contribuido un conjunto complejo de factores, entre los cuales destacan: *a)* la crisis iniciada en 1982; *b)* las políticas de ajuste que le han seguido, provocando el cambio estructural en la economía mexicana, en el sentido de la apertura comercial, la privatización y la desregulación; *c)* la progresiva urbanización y mutación de los hábitos de consumo, los mercados y la cultura de crecientes sectores de la población.

Este conjunto de elementos contribuyó a la gradual modificación de la composición de la industria del pan en el país. En su polo tradicional, representado por las panificadoras y panaderías pequeñas y medianas, de propiedad familiar, que producen y distribuyen localmente su propio producto, como se ha dicho, la participación en el mercado es declinante. En el otro polo, se tiene la evolución y considerable transformación de la empresa Panificación Bimbo, S. A., fundada en su origen como empresa fabricante y distribuidora de pan (diciembre de 1945), hasta convertirse en una organización moderna y compleja, que ha iniciado el camino de la trasnacionalización, que opera ya en varios países de Centro y Sudamérica, y en Estados Unidos,

que desde 1980 cotiza en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), que domina 100% del mercado del pan de caja en el país y es líder en la mayor parte de los productos que comercializa, y se ha diversificado hacia otros giros de la industria alimentaria y a la exportación, si bien los ingresos por este concepto son aún limitados, que sostiene una alianza estratégica para la distribución de los productos Sara Lee (estadunidenses). Todo ello se ha sustentado en una estrategia que ha incluido un fuerte programa de reinversiones, en gran parte con fondos propios, y un cierto proceso de integración vertical, el cual se describe más adelante.

Respecto a los problemas en el sector tradicional, la Cámara Nacional de la Industria Panificadora (CNIP) informa a los diputados de la Comisión de Hacienda de la LVI Legislatura que:

> nuestra industria a nivel nacional se encuentra gravemente afectada por la crisis y recesión... Prueba de ello es que se han cerrado 300 empresas en lo que va del año, con lo cual han quedado desempleados más de 3 000 trabajadores y sus familias, y debido a la gran inflación que estamos sufriendo, nuestras ventas se han caído hasta en un 50 por ciento.[1]

Una visita a la CNIP nos permitió advertir que en esta organización existe la idea de que, además de la crisis, la progresiva industrialización en la producción de pan, está contribuyendo significativamente a limitar los márgenes de operación de las empresas tradicionales.

El aumento de la concentración de la población en zonas urbanas, y en especial en las grandes ciudades del país, constituyó un ambiente propicio para que el mercado de pan de caja, con posibilidades de conservación durante lapsos mayores que el pan expendido en panadería, creciera notablemente. El factor "conservación de la frescura" parece haber jugado un papel decisivo para que Bimbo se desarrollara e integrara una de las más poderosas y eficientes redes de distribución y comercialización nacional. En los ajetreos de la vida crecientemente urbanizada del país, la posibilidad de obtener en la tienda de la esquina, o cada vez más en el supermercado de la zona, una reserva de pan de buena calidad para que permanezca en las alacenas de las familias

[1] Oficio dirigido por la CNIP al presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en la LVI Legislatura, el pasado 5 de mayo de 1995, para oponerse a la eliminación de la tasa cero del IVA a los alimentos procesados, a partir de septiembre próximo. La puesta en marcha de la medida, como se sabe, fue cancelada por la SHYCP.

urbanas, capaz de mantenerse fresco por varios días, ha liberado a las amas de casa de la necesidad de acudir todos los días "al pan". Ello ha representado una gran ventaja competitiva de Bimbo frente a los productores tradicionales.

Otra factor para la expansión de Bimbo lo ha constituido la ampliación y modificación de los patrones de consumo de la población urbana del país, iniciados al finalizar la primera mitad del siglo, lo que podría sintetizarse en el dilema: *¿sandwich,* hamburguesa, *hotdog* o torta?

Por otro lado, los crecientes recursos acumulados por Bimbo le han permitido utilizar los medios de masas para publicitar sus productos panaderos y de otro tipo. La industria panadera tradicional, en cambio, no ha buscado los beneficios de esta facilidad.

El agotamiento del patrón de sustitución de importaciones ocurrido a principios de los años ochenta, planteó nuevos problemas y retos aun a los grupos industriales más desarrollados del país. La respuesta neoliberal a esta crisis, orientada por una política de rápida apertura comercial y financiera, desregulación estatal y privatización, introdujo, junto con el agotamiento del patrón de acumulación, un acelerado y significativo cambio en el entorno de funcionamiento. Puede decirse que el Grupo Industrial Bimbo (GIBSA) representa un ejemplo, no sólo de adaptación a las nuevas y difíciles condiciones, sino de éxito y expansión en el nuevo contexto, aunque no parece haber dudas de que existen ciertos puntos pendientes de una agenda que debe ser resuelta y abordada para consolidar el éxito.

El presente trabajo está orientado principalmente a analizar algunos de los factores determinantes de la expansión cuantitativa y cualitativa de Bimbo, así como los retos y dificultades que parece confrontar, en el contexto del cambio estructural así como la apertura de la economía mexicana.

I. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL GRUPO INDUSTRIAL BIMBO, S. A.

El hoy Grupo Industrial Bimbo, S. A. (GIBSA) inició su actividad en 1945 ligado a la producción de pan de caja, con una sola planta en el D. F. A finales de 1993 había registrado una explosiva expansión, convirtiéndose en una compañía mexicana de alcance trasnacional, tenedora de acciones, integrada por ocho organizaciones que dirigían 51 empresas operadoras, "fundamentalmente del área alimentaria y de

su integración vertical", las cuales en su mayoría son líderes o empresas únicas en el mercado nacional, con un personal de alrededor de 44 mil empleados.

Las empresas GIBSA siguen siendo en su mayoría operadoras de plantas de pan, pasteles y galletas y continúan apoyándose mayoritariamente en el mercado interno. Pero tienen creciente importancia en la producción y las ventas del grupo las botanas, los chocolates, las tortillas y otros alimentos. Además, las operadoras se hacen cargo de molinos de harina, una empacadora de frutas, fábricas de maquinaria, metalmecánica y plásticos. Tienen también varias empresas en las áreas de servicios y financieras, que complementan los servicios corporativos y la administración del grupo, y son propietarias en forma minotaria de empresas con algunos de sus principales insumos como envolturas, azúcar y otras.

En el campo internacional GIBSA cuenta actualmente con plantas en Guatemala, El Salvador, Chile, Venezuela, Argentina y Colombia. Exporta a Estados Unidos mediante tres empresas distribuidoras, una con sede en California y dos en Texas. Además, está iniciando "con éxito" exportaciones a varios países, especialmente a Estados Unidos, de frutas preparadas, verduras congeladas y equipos del área metalmecánica.[2]

Las ocho organizaciones que integran GIBSA son:

Organización Bimbo

Aporta la mayor contribución a las ventas y utilidades del grupo. Está integrada por varias empresas cuyas plantas de producción se encuentran ubicadas en las principales ciudades del país: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Hermosillo, Veracruz, Irapuato, Villahermosa, Mazatlán, Chihuahua, Toluca, Mérida, San Luis Potosí, Puebla y Mexicali.

Desde estas plantas distribuye una variedad de productos de panadería bajo las marcas y líneas Bimbo y Sunbeam, e incluso una línea *premium* de productos con la marca Trigoro.

La red de distribución de Bimbo cubre unos 220 mil establecimientos comerciales en el país, que son atendidos por más de 4 mil vendedores, la mayoría especializados en algunas líneas o marcas.

[2] *Grupo Industrial Bimbo,* Folleto 40 Aniversario, y entrevista con E. Mérigo.

La marca Sunbeam se utiliza mediante un acuerdo de licencia con la empresa Q. B. A. de Nueva York. Con ella se efectúa la distribución regional de panes de caja, productos de bollería y pan tostado.

Organización Marinela

Maneja la fabricación y distribución de las marcas: Marinela, Tía Rosa, Skändia y Lara. Se orienta a participar en los mercados de pastelitos, galletas, dulces, y pan dulce. Y en menor porcentaje, en los mercados de galletas saladas y pastas con la marca Lara.

Esta organización tiene sus antecedentes en los años cincuenta en los que se probó la fabricación y distribución de pasteles sencillos "espatuleados". En 1957 se inauguró Productos Marinela que años después pudo colocar a su producto líder: el Gansito Marinela.

La organización cuenta con plantas de producción en: Ciudad de México, Toluca, Guadalajara, Mexicali, Monterrey, Villahermosa y Puebla, y con facilidades adicionales de producción en Hermosillo y Veracruz. Cuenta con la mayor fuerza de distribución especializada del grupo, y cubre todo el territorio nacional.

Organización Wonder

Fabrica y distribuye las marcas Wonder, Party y Suandy. El origen del control por GIBSA de Wonder se remite a 1964, cuando la Continental Bakin Co. incursionó en el mercado mexicano intentando ganar una porción de los segmentos cubiertos por Bimbo y Marinela. Años después la empresa estadunidense abandonó su empeño y dejó en manos de accionistas mexicanos su control. En 1986 GIBSA adquirió la Empresa Continental de Alimentos, debido a lo cual ostenta la propiedad de la marca Wonder.

Wonder juega una "función estratégica" para el grupo siendo un "segundo" participante en el mercado. Su variedad de productos incluye: panes de caja, pastelitos, productos de bollería y pan tostado. La marca está aumentando su presencia nacional.

La marca Party comercializa una línea de galletas de precio moderado.

Suandy fabrica y distribuye productos de alta repostería, principal-

mente en tiendas de autoservicio. Entre los principales productos destacan: Pastisetas, Rosca de Panqué, Panqué Mármol y Pay de Nuez.

Organización Alpre

Es una nueva división del grupo que fabrica y comercializa tres nuevas líneas de productos: Paty-Lu, Lonchibon y Milpa Real.

Paty-Lu es una línea que consta de productos de panadería y repostería que requieren venderse con la máxima frescura, son fabricados durante la noche y repartidos diariamente. Cuenta con plantas en la Ciudad de México, San Luis Potosí, Guadalajara y Monterrey. Entre sus productos se cuentan: Donuts, trenzas, berlinesas y garibaldis. Lonchibon es una línea de alimentos preparados listos para comerse en el punto de venta.

Tortillas de maíz Milpa Real

Busca la participación del grupo en un producto básico, tradicional y muy popular. Cuenta con facilidades de producción en el Estado de México y en San Luis Potosí y se empieza a comercializar bajo la marca Milpa Real en diversas ciudades.

Iniciado formalmente el proyecto en noviembre de 1990, se ha investigado y monitoreado la situación de la industria de la tortilla, especialmente en Estados Unidos. A un precio que se reconoce "superior" por la propia empresa, se señala que se "ha desarrollado un producto calidad *premium*" —sabor, calidad, textura y color.

Organización Barcel

Fabrica y comercializa botanas y *snacks* salados a nivel nacional. La primera planta se estableció en Querétaro. Actualmente operan dos fábricas: Barcel del Norte (1982, Gómez Palacio, Durango) para atender el norte y noroeste del país. En 1990 se instaló en Lerma, Edo. de México, otra más. Señala el grupo que "esta planta es la más grande y moderna de esta división, siendo motivo de orgullo para el país".

Ambas fábricas producen papas fritas con diversos condimentos con las marcas Barcel y Chip's y productos de maíz, cacahuates y semillas.

La organización tiene planes de expansión y diversificación, tanto nacional cuanto internacionalmente.

Organización Ricolino

Produce y distribuye dulces, chocolates y chicles. Algunos de sus productos son líderes de sus mercados, como paletas Payaso, Bubulú y Ktanky.

Tiene tres plantas: Ciudad de México, San Luis Potosí y Puebla. Está incursionando en mercados de exportación tanto a Estados Unidos cuanto a Centroamérica, Sudamérica y Europa. Recientemente negoció la distribución exclusiva de la línea de chicles estadunidenses Wrigley's.

Organización Altex

Es el sector del grupo que reúne a varias empresas de diversificación e integración vertical, que contribuye a los objetivos generales de abastecimiento de materias primas, maquinaria, equipo y servicios, asegurando calidad uniforme, abasto, oportunidad de las empresas de grupo en el mercado en general, tanto nacional cuanto de exportación. Consta de 11 empresas:

Frexport, S. A. de C. V., que se dedica a la elaboración de mermeladas, cajetas y ates para el consumo industrial y de consumo masivo, y al procesamiento de frutas y vegetales para el mercado de exportación. Cuenta con una planta en Zamora, Michoacán, que cubre las necesidades de clientes nacionales y extranjeros y con instalaciones para investigación agrícola en Celaya, Guanajuato.

División Agrobiotec. Frexport cuenta con otra división dirigida a la compra venta, beneficio y desarrollo de productos agrícolas, como son frutos secos y semillas.

Industria Molinera San Vicente de Paul, S. A. de C. V. (Ciudad de México), *Industria Molinera del Valle de San Jorge, S. A. de C. V.* (Lerma, Edo. de México), e *Industrial Montserrat, S. A. de C. V.* (Veracruz).

Maquindal, S. A. de C. V. Desarrolla, fabrica y vende maquinaria para la industria del ramo alimentario. Al decir del grupo produce equipos de la más alta calidad y utiliza las más altas tecnologías que hay en el mercado. Ofrece asesoría y servicio a la industria alimentaria. Fabrica principalmente tableros eléctricos, sistemas automáticos de transportación, hornos de panificación, envolvedoras y enfriadoras.

Proarce, S. A. de C. V. Inició operaciones en 1990 con la finalidad de producir artículos de plástico en general. Entre éstos: charolas para el manejo y distribución del pan, cajas o tinas para botanas, cajillas individuales para pan de dulce, juguetes ensamblables para promociones y exhibidores plásticos de diferentes tamaños.

Moldes y Exhibidores, S. A. de C. V. En 1986 inicia sus actividades con la fabricación de moldes para la industria de la panificación, así como exhibidores de alambre para botanas, dulces, pan y jaulas para la transportación de éste. También desarrolla carrocerías de fibra de vidrio para vehículos de transporte y estructuras metálicas para la industria de la construcción. Desde 1992 inició la exportación a Estados Unidos.

Interrefacciones, S. A. de C. V. Se dedica a la comercialización de partes, accesorios y refaciones dentro del ramo automotriz e industrial.

Autovend, S. A. de C. V. Una de las empresas más jóvenes del grupo. Su principal función es la comercialización mediante la instalación y servicios de máquinas expendedoras de los diferentes productos Bimbo, Marinela, Tía Rosa, Barcel, Ricolino y Lonchibon.

División Exbim. Una división del Corporativo Altex, se establece y desarrolla para abrir campo hacia el comercio internacional y agilizar los procesos de importación y exportación de las fábricas que hoy conforman el grupo, y que son sus principales clientes.

División Internacional. Bimbo de Centroamérica, S. A. (Guatemala); Alimentos Elaborados, S. A. (Chile); Industrias Marinela de Venezuela, C. A.; Bimbo de El Salvador, S. A. de C. V. Además se cuenta con plantas panificadoras en Argentina y tortilladoras en Estados Unidos.

II. UN POCO DE HISTORIA

El inicio de las operaciones de Bimbo se remonta al 2 de diciembre de 1945. Su primera razón social fue *Panificación Bimbo, S. A.* La línea de productos eran cuatro: pan grande, pan chico, pan negro y pan tostado. La planta inició con 38 personas y el primer día el reparto se realizó con 10 vendedores. Posteriormente se amplió la línea de producción a la panquelería, el pan molido, el pan a cuadritos y las barritas

de pan. En 1952 se inauguró la línea de bollería. En 1953 se fundó la planta de Guadalajara. En 1957 se inauguró la fábrica de pasteles Productos Marinela, S. A. de donde surgieron, además de los pasteles, tres pastelitos para envolverse: Gansitos, Negritos y Bombonetes. En 1959 se abrió la cuarta fábrica: Bimbo del Norte, en Monterrey.

En 1960 un colaborador de Bimbo se separó de la empresa y fundó la Panificadora Mexicana que producía el Pan Rey y el pastelito Pipiolo. Nueve meses después la empresa fue comprada por Bimbo. Este mismo excolaborador de Bimbo se asoció con los antiguos dueños de Pan Ideal y produjeron Pan Fiel, Pan, Pasteles Tip Top y nuevamente los pastelitos Pipiolo. Los socios de estas empresas vendieron posteriormente sus acciones a Continental Baking, Co. la que en 1964 y con el nombre de Continental de Alimentos lanzó los productos Wonder al mercado mexicano.

Para enfrentar a la competencia de Wonder se creó un plan mercadológico que incluía la necesidad de enfrentar a esta marca con otra también estadunidense. Con ese fin Bimbo obtuvo la autorización de la empresa Quality Bakers of America (QBA) para utilizar en México la marca Sunbeam, por medio de la sociedad llamada Alimentos Internacionales, S. A. Los productos Sunbeam salieron al mercado en 1964.

Como respuesta a los pastelitos Twinky Wonder, Productos Marinela lanzó al mercado en 1967 los Submarinos y "de esta manera, con un producto similar, se logró ganar la superioridad en ese subsegmento del mercado".[3]

En 1986 GIBSA adquirió la empresa Continental de Alimentos y tiene a partir de entonces la propiedad de la marca Wonder en el país. El folleto del 40 aniversario de Bimbo narra brevemente esta historia con las siguientes palabras: "En 1964 Continental Baking Company incursionó en el mercado mexicano intentando obtener una fuerte participación en los segmentos cubiertos por Bimbo y Marinela; tiempo después abandonaría su aventura dejando la empresa en manos de sus socios mexicanos..."[4]

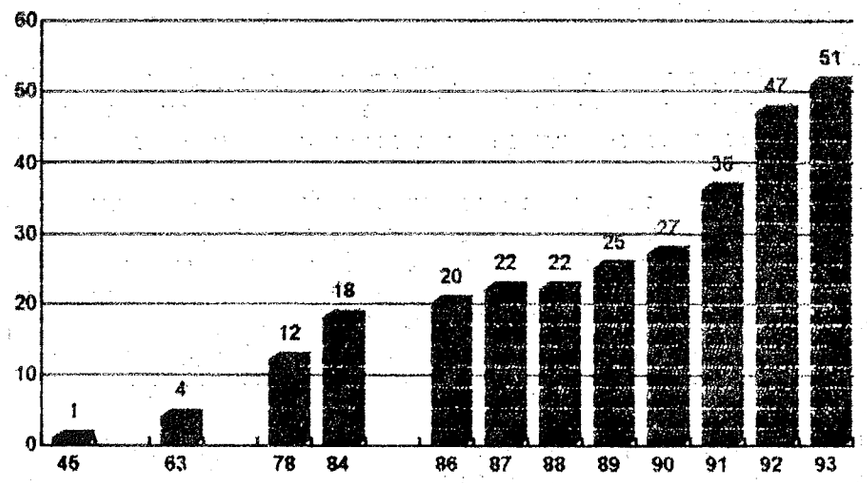
En 1962 se creó la oficina corporativa Central Impulsora, S. A., que tendría por objeto planear, asesorar, coordinar y dirigir los negocios de la organización. La empresa se orientó por la doctrina social-cristriana.

[3] Organización Bimbo, *Nuestra historia,* México, 1985, p. 55.
[4] Grupo Industrial Bimbo, *Folleto...*, p. 12.

En 1962 Jaime Jorba que había compartido la gerencia general de Panificación Bimbo con Lorenzo Servitje viajó a España con la idea de fundar Bimbo España. Trabajó varios años en esta nación asociado a un grupo de estadunidenses con los cuales fundó cuatro fábricas: en Barcelona, Madrid, Palma de Mallorca y Santander. Al parecer la intensa movilización de los sindicatos después de la caída de Franco propició que las relaciones laborales en Bimbo España se tornaran insostenibles, lo cual fue un factor decisivo para que el señor Jorba decidiera regresar a México, vendiendo las acciones a sus socios. Desde entonces la marca Bimbo continúa operando en España, pero sin ningún vínculo con la organización mexicana.[5]

En la gráfica 1 puede apreciarse la evolución del número de plantas de GIBSA entre el periodo 1945 y 1993. Nótese que la expansión fuerte viene a partir de los años ochenta. En efecto, según la información proporcionada por la empresa, entre 1945 y 1978 —en 33 años— se pasó de 1 a 12 plantas. En 1984 ya eran 18 plantas y en 1993, 51 plantas.

GRÁFICA 1. *Número de plantas de GIBSA. 1945-1993*



[5] Esta historia se nutre con la información contenida en "Nuestra Historia" de Bimbo, en la revista *Expansión* que en su número del 30 de septiembre de 1992, en el artículo "Bimbo: Pan Latinoamericano" dice: "El primer intento nunca es sencillo. En efecto, la primera incursión internacional de GIBSA fracasó, cuando debió ceder su marca en España..." Y de la entrevista con E. Mérigo de la Empresa Altex de GIBSA.

III. RASGOS DE LA INDUSTRIA DEL PAN

Aunque sabemos que Bimbo ya no debe ser catalogada sólo como una industria de pan, se ha considerado conveniente utilizar las cifras agregadas de esta industria para contribuir a contrastar su importancia relativa.

De acuerdo con los resultados oportunos de los censos económicos de 1994, la rama 3115 "Elaboración de Productos de Panadería" muestra los siguientes agregados en 1993.[6]

Unidades económicas	22 684
Personal ocupado total	126 237
Remunerado	91 310
No-remunerado	34 927

Respecto a los gastos e ingresos de la rama se tiene en miles de nuevos pesos:

Gastos totales	6 526 592.6
Remuneraciones totales	1 576 271.7
Ingresos totales	10 195 064.9
Ingresos/gastos totales	56.2%
Remuneraciones/gastos totales	24.1%

En el cuadro 1 se puede observar la participación porcentual respecto del valor total del PIB de cada año. Nótese que las ventas netas totales de GIBSA representaron en 1992 y 1993 casi medio punto porcentual del PIB (0.48 y 0.45 por ciento, respectivamente) y casi la totalidad del valor de la rama 131.

[6] INEGI, *Censos Económicos 1994*, Resultados oportunos. Tabuladores básicos, p. 84.

CUADRO 1. *Participación porcentual en el* PIB
(Porcentaje)

Año	PIB *total*	PIB *manufacturero*	*División 1 alimentos, bebs. y tab.*	*Rama 13 harina de trigo*	*Rama 131 panes y otros productos de harina*	*Bimbo ventas netas*
1980	100.0	23.03	5.55	0.57	0.54	0.23
1981	100.0	22.33	5.33	0.48	0.51	0.24
1982	100.0	21.25	5.31	0.54	0.56	0.25
1983	100.0	22.58	5.24	0.61	0.61	0.25
1984	100.0	23.85	5.49	0.65	0.66	0.26
1985	100.0	23.36	6.08	0.59	0.56	0.20
1986	100.0	24.70	7.01	0.83	0.66	0.13
1987	100.0	26.04	6.66	0.83	0.65	n.d.
1988	100.0	27.16	6.63	0.68	0.59	n.d.
1989	100.0	24.63	6.24	0.57	0.53	n.d.
1990	100.0	22.75	5.91	0.49	0.46	n.d.
1991	100.0	22.25	5.80	0.49	0.46	n.d.
1992	100.0	21.17	5.77	0.51	0.48	0.48
1993	100.0	20.12	5.75	0.52	0.49	0.45

FUENTE: INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*. Varios años.

IV. IMPORTANCIA Y CARACTERÍSTICA ACTUALES DEL GRUPO

Importancia

Además del relevante hecho de que las ventas netas de GIBSA representaron un valor equivalente a casi medio punto porcentual del PIB en 1992 y 1993, constituye la única empresa productora y distribuidora en la industria del llamado *pan de caja* en México, pues como se ha dicho, el grupo controla la marca Bimbo, pero igualmente controla las marcas Wonder, Sunbeam, Frigoro, Swandy, haciéndose la competencia a sí mismo o cubriendo segmentos especializados del mercado. Adicionalmente existe el hecho de que es líder o tiene una fuerte participación en el mercado con el resto de los productos que produce y comercializa.

La importancia del grupo no sólo se refleja en el interior de las ramas en que participa: en 1993 GIBSA ocupó el número nueve en la lista de la revista *Expansión,* de las 500 empresas más grandes del país, ordenadas por el tamaño de sus ventas. Éstas llegaron a los 5 096.9 millones de nuevos pesos y situaron a Bimbo como el grupo de la industria alimentaria con mayor volumen de ventas del país, por arriba de trasnacionales como la Compañía Nestlé, S. A. de C. V. (lugar 10 entre las 500), o al Grupo Industrial Maseca (lugar 34), Anderson Clayton & Co (lugar 50). Arriba de Bimbo, en 1993 sólo se clasificaron: Pemex con ventas totales por 82 790.5 miles de millones de pesos (16 veces mayores que Bimbo), Telmex con 24 601.6 miles de millones de pesos (4.8 veces mayores que Bimbo), Cifra con 14 231.1 miles de millones. Y después: General Motors, Chrysler, Gigante, Controladora Comercial Mexicana y Grupo Modelo.

GIBSA también se encuentra entre las principales empresas exportadoras del país, si bien en un lugar más modesto: el número 100. En 1993 alcanzó un valor de exportaciones por 24.8 millones de nuevos pesos.

Asimismo, el GIBSA está considerado como una de las "empresas globales" mexicanas, junto con Cemex, Camesa, Condumex, Cydsa, Desc, EPN, Grupo Chihuahua, Grupo México, Hérdez, ICA, Intercerámic, Peñoles, Pulsar, Quadrum, Real Turismo, Sidek, TAMSA, Televisa, TMM, Tremec y Vitro.

La "globalización" de Bimbo ha consistido en la compra de plantas paneras en Guatemala, Chile, El Salvador, Colombia y Argentina,[7] así como una asociación estratégica con Sara Lee de Estados Unidos, para distribuir sus productos en México (por la extensa y eficiente red de distribución con que cuenta la empresa). En el haber de la experiencia internacionalizadora de GIBSA cuenta con el descalabro en España, historia ya remota.

La asociación estratégica con Sara Lee

La historia de la asociación estratégica con Sara Lee es la siguiente: "Las asociaciones estratégicas son el arma más efectiva que Servitje ha encontrado para la expansión del negocio que dirige". La mejor prueba se encuentra en su sociedad con Sara Lee Corporation, el coloso estadunidense de la pastelería (entre otros numerosísimos productos).

[7] *Expansión,* 29 de abril de 1992, p. 54.

Sara Lee decidió incursionar en México hace algunos años, pero de inmediato se topó con dos problemas que afectaron la penetración de sus productos: por un lado, cómo armar canales de distribución en un país de geografía tan complicada; por otro, sus precios eran demasiado elevados en comparación con los de su competencia.

Por tanto, los directivos de la firma estadunidense se acercaron a su competidor. Por supuesto, a Bimbo, con la que ya tenían ciertas relaciones comerciales —le compraban frutas y moldes de pastelería—. El encanto de la red de distribución de la empresa de los Servitje (tal vez el más eficaz del país) sedujo a Sara Lee.

Pero Bimbo no es un distribuidor, es un grupo industrial —anota Servitje— Sara Lee no es la primera empresa que acude a nosotros para proponer algún tipo de sociedad con el fin de distribuir sus productos. Todas las propuestas de ese tipo las rechazamos.

Comenzaron largas y arduas negociaciones, que finalmente condujeron a un acuerdo mediante el cual la panificadora mexicana distribuiría los productos Sara Lee —exclusivamente de pastelería— pero también ésta última invertiría en una cadena de sistemas de transporte y distribución con refrigeración. Por otro lado, en el momento en que el volumen de ventas sea lo suficientemente abundante —en unos tres años, según estimaciones de Servitje—, se abrirá la posibilidad de asociarse con la estadunidense para instalar una planta en el norte del país, y otra en el sur de Estados Unidos.

Otras características destacadas del grupo

Fuerza de distribución. Uno de los rasgos distintivos del grupo es la gran capacidad de distribución de sus propios productos. Se cuenta con cerca de 14 mil vehículos, 12 mil rutas que salen diariamente de más de 350 agencias distribuidoras, se atienden a casi un millón y medio de clientes y se realizan cerca de 400 mil visitas por día, seis días a la semana.

Estrategia de distribución. La estrategia de distribución de la empresa comprende un esquema participativo en el cual es de la mayor importancia el que los vendedores puedan acudir a surtir a sus clientes "justo a tiempo". Ése se concibe como el óptimo de la distribución y venta: llegar cuando en el punto de venta ya no exista surtido de los productos del grupo dejados en la anterior visita, pero no permitir que pase el tiempo sin que el punto de venta tenga mercancías para comercializar, hasta la siguiente visita.

Alta liquidez de la empresa. En la medida que la empresa distribuye directamente sus propios productos, y los entrega a los vendedores al detalle, cuenta con una gran liquidez, pues gran parte de sus ventas —80%— las cobra al contado en los mismos puntos de venta tan pronto como su red de distribución realiza las continuas visitas para surtir a sus clientes. El resto de las ventas las realiza a través de los grandes supermercados localizados en las zonas urbanas y que compran a crédito.

Formas de financiamiento. Como se mencionó antes, GIBSA cotiza en la Bolsa Mexicana de Valores desde 1980. Como resultado de ello, se estima que en 1993 el 25% del total de sus acciones estaban en poder del público y 75% en manos de la familia fundadora.

En general se sostiene por parte del grupo que su expansión ha sido financiada básicamente con fondos propios. Empero, se tienen noticias de que en los años recientes la empresa fue beneficiaria de un crédito del Banco Mundial.[8]

Integración vertical y formas de encadenamiento. El grupo cubrió pasos iniciales encaminados a avanzar en su integración vertical desde fases tempranas. En este sentido se cita, por ejemplo, la importancia que se concedió desde casi el inicio al tener un taller que repara los vehículos destinados a la distribución de los productos de la empresa. En 1966 la bolsa de celofán con la que se empacaba el pan fue sustituida por bolsas de polietileno. Señala la organización que "así nació Corveflex, S. A., empresa dedicada casi exclusivamente a la extrusión de película de polietileno y a la impresión y formado de bolsas para las distintas necesidades de la organización". En 1978, se sustituyó en la mayoría de los productos el celofán saranizado por el polipropileno. Para este efecto, el grupo se asoció en minoría con las empresas Novafilm, S. A. de C. V., y Novaflex, S. A. de C. V., dedicadas a su conversión e impresión".[9] Sin embargo los pasos más decisivos en el avance a su integración vertical se han dado en los años ochenta: en 1983 se fundó Maquindal,

[8] Entrevista de los autores con E. Mérigo de la organización Altex de GIBSA, en junio de 1995.

[9] Organización Bimbo, *Nuestra historia,* p. 59.

S. A.; en 1985 Interrefacciones, S. A. de C. V.; Moldes y Exhibidores en 1986, Proarce, S. A. de C. V. en 1990. Las tres industrias molineras que el grupo posee permiten autoabastecerse en un porcentaje significativo de las harinas de trigo que se requieren. Frexport le provee de las mermeladas y ates para el consumo industrial.

En materia de encadenamientos, el grupo resiente la dependencia de sus compras de trigo hacia el exterior, y la insuficiente y anticuada infraestructura de transporte del país, que no le permite agilizar ni abaratar sus flujos de materias primas, especialmente de trigo.

Enrique Mérigo, funcionario de Altex, ilustra las dificultades que ocasiona la compra de trigo al extranjero y las dificultades y alto costo de su transporte una vez en el país:

> "El trigo canadiense es generalmente de mayor calidad que el estadunidense porque la CWB controla las variedades que los granjeros cultivan, y es más estricto estableciendo las normas para limpieza y contenido proteínico. Como resultado, el trigo canadiense tiene una calidad más consistente. En Estados Unidos nosotros podemos obtener trigo de alta calidad pero tenemos que pagar un premio, y tenemos que buscar por la calidad requerida.
>
> El problema es que es muy costoso transportar trigo de Canadá a México, y todavía estamos luchando con el problema de la volatibilidad de los precios. Cuesta entre 21 a 23 dólares por tonelada embarcar trigo de Vancouver a Veracruz. Una vez que el trigo alcanza Veracruz, nos cuesta 17 dólares transportarlo a nuestros molinos. Y algunas veces cuando el grano está en el puerto no hay equipo de ferrocarril disponible para transportarlo. Idealmente nosotros quisiéramos comprar todas nuestras materias primas a productores mexicanos. Ello no sólo bajaría nuestros costos de producción, pero también contribuiría al desarrollo social y económico de los agricultores." [10]

V. POLÍTICAS DE LA EMPRESA PARA ENFRENTAR EL CAMBIO

En entrevista de la revista *Expansión* en 1992, Roberto Servitje Sendra, presidente ejecutivo de Bimbo, comentó la causa del éxito del grupo:

> la fuerza actual de su empresa "se debe primordialmente a un milagro que se dio hace siete años". Ese milagro no fue otra cosa que la visualización del director de este consorcio de un forzoso cambio en el horizonte económico

[10] Harvard Business School. Documento Grupo Industrial Bimbo, S. A. de C. V., noviembre de 1994.

> del país. Aunque en realidad todavía no había grandes modificaciones en la política económica gubernamental, Bimbo inició una serie de planes de modernización e incorporación de tecnología de punta, de mayor capacitación del personal y arduos programas de calidad total. "Si eso no hubiese ocurrido, con la apertura y con el Tratado de Libre Comercio ahora delante de nosotros no tendríamos tiempo de reaccionar", anota. Los cierto es que Bimbo ha invertido anualmente 100 millones de dólares para alcanzar eso que se llama competitividad internacional.[11]

Al decir del actual vicepresidente corporativo y director general de la organización Bimbo

> algunas de las razones por las cuales fue posible sortear las crisis que fueron presentándose en los últimos tiempos, obedecieron fundamentalmente al manejo de una política de austeridad; al estímulo permanente de la productividad, logrado a través de varias campañas con excelentes resultados; a la aplicación del sentido común, por ejemplo, no caer en la tentación de endeudarse con dólares aparentemente "baratos", así como a la capitalización de las anteriores experiencias obtenidas en la crisis de 1976.[12]

En concreto: ¿cómo podría afectar a Bimbo el cambio en el ambiente económico en que se desempeñaba? Desde luego, el grupo tendría que confrontar la apertura a la competencia internacional de un mercado protegido. La competencia externa a Bimbo no se teme principalmente en el área del pan, aunque no se descarta del todo. Es en los terrenos de los dulces y chocolates, de las botanas y *snacks* donde más pudiera registrarse. En México, en el mercado de las botanas y los *snacks,* Bimbo ya tiene como competidor a Sabritas, de Pepsico. Y en materia de dulces y chocolates, potencialmente a industrias extranjeras importantes.

La política de tipo de cambio sobrevaluado que rigió en el país durante los últimos años de la pasada administración, posiblemente benefició a Bimbo por el abaratamiento de uno de sus insumos importados clave: el trigo. En especial esto pudo haber sido así dado que Conasupo se retiró de la comercialización internacional de granos básicos y retiró los subsidios existentes, que beneficiaban también a Bimbo.

Pero el peso sobrevaluado también restó competitividad a ciertos productos de Bimbo, como los ya mencionados dulces y chocolates y

[11] *Expansión,* septiembre de 1992, p. 61.
[12] Organización Bimbo, *Nuestra historia,* p. 66.

los productos de botanas y *snacks*. La devaluación del peso ha servido para ofrecer nuevos márgenes de protección a los productos mencionados, frente a la competencia externa, pero en cambio ha encarecido las importaciones presentes y futuras de trigo.

Bimbo es un grupo que inició su expansión sobre la base de su penetración en el mercado interno. Es hasta los años ochenta que comienza su trasnacionalización, si no se incluye aquí la frustrada incursión al mercado español.

En lo que se refiere a la evolución de la economía nacional y las posibles políticas fiscales, desde luego que el abatimiento de la demanda interna le afecta a Bimbo, pues aun cuando está en proceso de globalización, la gran parte de sus ingresos dependen aún del mercado interno. Por el otro lado, políticas como una eventual eliminación de la tasa cero a los productos alimenticios, podrían también impactar al consumo de los productos de Bimbo.

Investigación Económica 214, octubre-diciembre de 1995, pp. 67-100

HACIA UNA POLÍTICA PARA LA INDUSTRIA CERVECERA

JAIME SOBRINO*

El objetivo del trabajo consiste en analizar las características más relevantes de la industria cervecera en el país para el periodo 1980-1993, y su prospectiva hacia el año 2000, así como proporcionar algunas ideas sobre el papel de la política industrial para el fomento y promoción de dicha industria. El análisis abarca elementos macroeconómicos, evolución de las exportaciones, consideraciones microeconómicas y conceptualización del ramo como una cadena productiva manejada por el productor y en condiciones de organización empresarial del tipo duopólica.

La producción industrial es una etapa superior en la evolución de las sociedades y soluciona parte de los problemas estructurales en la medida en que una economía diversificada y más autosuficiente es probable que tenga mayor estabilidad que otra monoproductora o especializada en pocas ramas de actividad. Sin embargo, se ha visto que las leyes del mercado por sí solas no son suficientes para conseguir el progreso económico.[1]

La localización industrial en cualquier país con economía de mercado se caracteriza por un proceso de concentración espacial en sus principales regiones y ciudades, como respuesta a la utilización y desarrollo de un vasto conjunto de economías de aglomeración ligadas a la escala. Estas ventajas se dividen en economías de urbanización (para cualquier tipo de actividad industrial) y de localización (o ventajas específicas para cierto tipo de grupos productivos).[2]

Desde el punto de vista de la economía espacial, la localización de cualquier unidad productora está en función a la adquisición de sus

* Coordinador de Docencia y miembro del Grupo de Estudios Urbano-Regionales de El Colegio Mexiquense. El autor agradece la colaboración de Isela Orihuela.

1 Brice, M., *Desarrollo industrial,* McGraw-Hill, Madrid, 1961, pp. 3-21.

2 Goodall, B., *La economía de las zonas urbanas,* Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, pp. 45-87.

insumos y la distribución del producto, por lo que los factores de la producción constituyen al mismo tiempo los determinantes primarios de la localización. Dichos factores de la producción son: *a)* mano de obra (en términos de cantidad demandada o especialización requerida); *b)* tierra (en términos de superficie requerida y disponibilidad de condiciones generales para la producción); *c)* capital (como acumulación originaria local o regional, inversión foránea y acceso a crédito) y *d)* relaciones industriales (derivadas de los encadenamientos, complementariedades y aprovechamiento de economías de aglomeración).

En términos generales, los factores de localización que han impulsado un patrón de concentración espacial del tipo centro-periferia se pueden resumir en accesibilidad al mercado, adopción de innovaciones, transporte, economías de aglomeración, oferta de mano de obra y amenidades. El desarrollo económico ha demostrado que a cierto nivel de concentración espacial de las actividades industriales, comienza a emerger una serie de deseconomías de aglomeración y un cambio en los determinantes primarios de localización hacia consideraciones que tienen que ver directamente con la política industrial adoptada por el Estado y aspectos internos de la empresa, por lo que paulatinamente se tiende a una descentralización de las actividades o a un modelo periferia-centro, en donde los factores locacionales que toman lugar son la oferta de mano de obra, deseconomías de aglomeración, acceso a recursos naturales, encadenamientos o relaciones intersectoriales e interespaciales, amenidades y preferencias y la política adoptada por el Estado a partir de mecanismos de fomento y promoción a la actividad productiva.

1. EL PAPEL DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

La planeación del desarrollo económico debe considerar objetivos reales y políticas de inversión que propicien la maximización del bienestar. Un propósito de una tarea de industrialización es que ésta puede ser un modo de incrementar el ingreso nacional, por lo que se deben identificar aquellos proyectos que cumplan con esta meta; otro es que puede permitir mejorar la estabilidad tanto de divisas como del ingreso nacional mediante la diversificación de las exportaciones; finalmente, un tercero puede ser el procesamiento de materias primas y aprovechamiento de procesos productivos con un alto contenido de valor agregado, apoyados en las cadenas sectoriales y espaciales derivadas de las fases de producción, exportaciones y comercialización.

El concepto de política industrial alude a dos grandes grupos de instrumentos que la conforman.[3] En el primero, los instrumentos son de tipo horizontal por aplicarse en forma general, de tal manera que no tienen impacto a favor o en contra de ningún sector en particular. En este caso caben algunas acciones de la política macroeconómica como serían tipo de cambio, finanzas públicas, políticas en materia de condiciones generales de la producción, y leyes sobre propiedad e inversión; por otro lado, el segundo grupo abarca instrumentos verticales de tipo sectorial o selectivos, en donde los incentivos se otorgan únicamente a sectores previamente escogidos.

La política industrial de los países desarrollados ha tenido como objetivos básicos atenuar los efectos inmediatos y coyunturales de la fase recesiva del ciclo económico, y diseñar una serie de estrategias de largo plazo para promover su competitividad y asegurar un ajuste estructural adecuado ante el nuevo entorno económico internacional.

Para el caso de México, las acciones en materia de política industrial comenzaron a desarrollarse a partir de los años cuarenta con el propósito de solucionar el problema de la velocidad del crecimiento. La velocidad apunta hacia cierta dirección y etapas del desarrollo industrial que en este caso era un crecimiento endógeno vía sustitución de importaciones.[4]

El modelo de sustitución de importaciones agotó sus bondades, dejando a principios de los años ochenta un sector industrial con los siguientes efectos negativos.[5]

— Una política proteccionista a la competencia internacional.
— Bajos niveles de productividad y autofinanciamiento.
— Pobre integración nacional.
— Débil penetración en los mercados internacionales.

Así, la nueva estrategia de cambio estructural adoptada desde prin-

[3] García Rocha, A. (coordinador). *La política industrial en México,* Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1994, p. 23.

[4] Para mayor detalle sobre las sendas de la industrialización véase a Gereffi, G. y Wyman, D. *Manufacturing miracles,* Princeton University Press, Nueva Jersey, 1990, pp. 3-21.

[5] Minian, I. y Hilkey, H., *Cambio estructural en Europa y México,* Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1989, pp. 219-223.

cipios de los años ochenta perseguía el crecimiento económico mediante la reorientación de la industria hacia el comercio exterior, impulsando la modernización y el potencial en los grupos con capacidad exportadora. El objetivo primario era darle a la industria manufacturera el papel rector vía su inserción en los mercados internacionales; para lograrlo se instrumentó una serie de acciones entre las que destacaron las siguientes: *a)* estabilidad en los precios relativos del dólar; *b)* estímulos fiscales a la exportación; *c)* ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), ocurrido en 1986 y priorizando las negociaciones para el intercambio de productos agropecuarios, renglón que se estaba tratando en la ronda de Uruguay, y que tuvo un acuerdo parcial hasta finales de 1992; *d)* racionalización de la protección; y *e)* concesión de permisos de importación temporal.

Aunado a lo anterior, el poder ejecutivo formuló el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, cuyo propósito general era la búsqueda de una sociedad más igualitaria a través de la consolidación del carácter mixto de la economía, la defensa de la planta productiva, el cambio estructural hacia un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior más articulado al interior y competitivo al exterior, el desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas y la búsqueda de una desconcentración territorial no dispersa. La planeación normativa del desarrollo industrial se complementó con programas de desarrollo industrial y comercial, realizados para las industrias automotriz, electrónica, petroquímica y maquiladora, las cuales fueron identificadas como las más aptas para la primera etapa de diversificación exportadora.

Esta primera etapa de liberalización no fue del todo afortunada y sus efectos fueron, en alguna medida, truncados por los efectos de la crisis interna. La desafortunada estrategia se patentiza en que los costos sociales fueron elevados y caracterizados por la disminución en el ingreso real del personal con ocupación formal, la mayor desigualdad social propiciada por el deterioro en la distribución del ingreso, el aumento en la carga del servicio de la deuda (llegando a representar más de la mitad del gasto neto devengado del sector público), las bajas tasas de inversión y del crecimiento del PIB y una tasa inflacionaria que rebasó los tres dígitos en algunos años.[6]

[6] Dussel, E., "From export-oriented industrialization: recent developments in Mexico's manufacturing sector, 1988-1994", en Otero, G. (Ed.) *Forthcoming. Neoliberal revolution: economic restructuring and politics in Mexico,* Westview Press, Boulder, Colorado, p. 4, 1995.

Ante el escenario precedente, el periodo 1989-1994 se caracterizó por una época de transición que condicionó el desarrollo de la política industrial. Se pasó a una economía más abierta, por lo que el propósito inicial de las acciones consistió en promover los mercados competitivos que motivaran inversión eficiente y creación de empleos productivos. La estrategia tomó forma a partir de medidas de carácter estructural referidas a la apertura comercial, desregulación económica y de tipo macroeconómico coyuntural enfocadas a lograr la estabilización global vía el control de la inflación.[7] Sin embargo, las acciones emprendidas propiciaron un desarrollo industrial basado en el procesamiento de insumos importados, afectando los encadenamientos sectoriales o integración nacional, la balanza comercial y el desempeño global de la industria en su conjunto. En efecto, entre 1989 y 1994, las importaciones totales tuvieron una tasa de crecimiento promedio del 18.2% anual (considerando valores a precios corrientes del dólar), pero la dinámica de los bienes importados para uso intermedio fue 9.4%, y su participación en las importaciones totales pasó de 7.5% en 1989 a 71.5% para 1994. Por tal motivo, la industrialización seguida por el país durante dicho lapso se caracterizó por el procesamiento de insumos importados, así como por su no correspondencia hacia la exportación subsecuente.

Los instrumentos de la política industrial incluyeron promoción de la inversión, comercio exterior, política comercial, normalización y calidad, tecnología, capacitación y asistencia técnica, pequeña y mediana industria, medidas de carácter financiero y ecológico, programas sectoriales y política regional.

El modelo macroeconómico adoptado mostró al menos cinco aspectos críticos.[8]

1. La liberalización de las importaciones y sus elevadas tasas de crecimiento, estuvo fomentada por la sobrevaluación del peso, la cual fue estimada en más del 30% hacia 1994.
2. Las elevadas tasas reales de interés reflejaron una ineficiencia del sector financiero para ser capaz de generar inversión, por lo que la participación de la inversión local en relación con el PIB se mantuvo constante durante el periodo (alrededor del 20%) y por abajo de los niveles registrados a principios de los años ochenta.

[7] García Rocha, A., *op. cit.,* pp. 79-80.
[8] Dussel, E., *op. cit.,* pp. 8-11.

3. La estrategia de liberalización fomentó más a las importaciones que a las exportaciones, deteriorando la balanza comercial y propiciando un cambio de una industrialización orientada a la exportación, hacia otra orientada a la importación.
4. La sobrevaluación de la moneda inhibió los encadenamientos hacia atrás en la medida en que la industrialización orientada a la importación significó mayor uso de insumos y bienes de capital no producidos en México; y por otro lado, las tasas reales de interés limitaron inversiones con el consecuente efecto en el avance tecnológico y encadenamientos hacia adelante.
5. Como resultado de todo lo anterior, el modelo no propició la consolidación de una estrategia y estructura productiva bien definida, ya que hubo avances, pero también obstáculos para la consecución ya sea de un proceso productivo intensivo en capital, o su especialización hacia un proceso intensivo en mano de obra.

La crisis económica del país iniciada a finales de 1994 fue producto de fallas en el mercado y errores del gobierno.[9] La falla del mercado se debió a una especulación financiera, preferentemente de los extranjeros, que fue optimista y mal informada acerca de las perspectivas de la economía mexicana. Por otro lado, las fallas del gobierno se pueden resumir en una política de sobrevaluación de la moneda en el marco de un programa de liberalización comercial, y una política de reducciones sucesivas del IVA. La política cambiaria tuvo efectos negativos sobre los factores básicos de la producción (empleo y capital), mientras que la política fiscal fortaleció la preferencia por la liquidez en vez del estímulo al ahorro interno.

Los aspectos negativos del modelo de desarrollo se pueden resumir en déficit comercial creciente, altas tasas reales, drástico aumento de las importaciones de insumos, sobrevaluación del peso y afectación del patrón de especialización y ventajas competitivas. Esto propició un modelo de industrialización hacia las importaciones, por lo que se trastocaron los procesos de relaciones intersectoriales e interespaciales, con la consecuente caída de los encadenamientos o efectos hacia adelante y hacia atrás.

Cabe mencionar que la etapa actual del desarrollo industrial a nivel internacional se caracteriza por un sistema integrado de producción y servicios al productor, lo que ha conformado dos cadenas globales de

[9] Ros, J., "La crisis mexicana: causas, perspectivas, lecciones", en *Nexos*, núm. 209, 1995, pp. 44-47.

funcionamiento: una cadena manejada por el productor y una cadena manejada por el comprador.[10] Por tanto, el hecho de que en México el desarrollo económico reciente haya obstaculizado la consolidación de cadenas productivas indica la necesidad de reorientar las acciones horizontales y verticales de la política industrial para coadyuvar al logro de las interrelaciones y consecución de un mayor valor agregado.

Con tal precedente, en lo que resta del trabajo se analizarán, como caso de estudio, las principales características de la industria cervecera del país, a efecto de conocer su desempeño macroeconómico desde 1980, su posición ante la estrategia de apertura comercial, su funcionamiento microeconómico enfatizando la formación y cambio de los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, y sus escenarios posibles derivados de las leyes del mercado y las acciones recomendadas en el marco de la posible política industrial que permita fomentar y promover su crecimiento.

2. DESEMPEÑO MACROECONÓMICO DE LA INDUSTRIA CERVECERA

La industria cervecera del país se caracteriza por un proceso de concentración técnica y empresarial, y el desarrollo de una cadena manejada por el productor en la medida en que las grandes empresas han jugado un papel central en la gestión del proceso productivo, ya que controlan y deciden los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante.

Las grandes corporaciones cerveceras comenzaron a gestarse hacia finales del siglo pasado. La naturaleza perecedera del producto, la falta de un sistema de transporte eficiente y el poco desarrollo de sistemas de refrigeración impidieron centralizar la producción nacional en una sola cervecería, por eso es que floreció una serie de pequeños productores regionales. Cuando las condiciones generales se desarrollaron, los oligopolios nacionales de las décadas de los años veinte y treinta se conformaron como tales a partir de la absorción de productores regionales más pequeños, y consolidándose tres grandes sociedades: Cuauhtémoc, Moctezuma y Modelo.

El siglo pasado, Monterrey desarrolló las condiciones necesarias y suficientes para su despegue industrial. Hasta 1870, su base económica estaba sustentada en una vigorosa actividad comercial, cuyo em-

[10] Gereffi, G. y Korzeniewicz, M. (eds.), *Commodity chains and global capitalism*, Preager, Westport, 1994, pp. 95-122.

puje definitivo lo dio la Guerra de Secesión norteamericana. A partir de esa fecha, comerciantes locales empezaron a invertir en actividades industriales. Uno de ellos fue Isaac Garza quien, en sociedad con John Schaider, crearon la Cervecería Cuauhtémoc en 1890, con el propósito de aprovechar las ventajas que el extremoso clima regiomontano ofrecía. La cervecería fue un negocio redondo, pero llegó el momento en que la adquisición de insumos se convirtió en un verdadero cuello de botella. Así, en 1909 se creó Vidriería Monterrey, para producir envases; en 1936, Fábricas Monterrey para corcholatas y Empaques de Cartón Titán para cajas de transporte y manejo; finalmente, Central de Malta en 1957, para asegurar el insumo natural más importante. La integración vertical estaba hecha, pero no quedó ahí, pues en 1943 se fundó Hojalata y Lámina (HYLSA); en 1952 Spicer de autopartes, y en 1962 Polioles, en el campo de la química.

La integración vertical condujo a la necesidad de formar grupos empresariales. En 1936 se crearon el grupo Valores Industriales (VISA), cuyas empresas ancla eran Cervecería Cuauhtémoc, Central de Malta y Fábricas Monterrey; y por el otro lado el grupo Vitro, con Vidriería Monterrey a la cabeza. La concentración económica llegó a tal grado, que en 1974 se fundó el Grupo Industrial Alfa con el liderazgo de HYLSA, Polioles, Spicer y Empaques de Cartón Titán.

Por otro lado, la Cervecería Moctezuma se fundó en 1896 en la ciudad de Orizaba con la finalidad de aprovechar las ventajas derivadas de la oferta regional de insumos y la demanda que por el producto se originaba en el oriente del país. El crecimiento de ésta no fue tan exitoso como el anterior y no conformó procesos de encadenamiento. A la empresa de Orizaba se le añadió otra en Guadalajara y una más en Monterrey.

Finalmente, la Cervecería Modelo se fundó en 1925 y causó el cierre de la Compañía Toluca y México, cuya planta compró en 1935. La Compañía Toluca y México se fundó en 1865 por el inmigrante suizo Agustín Marendes y de ser un reducido centro de producción, se convirtió en una gran sociedad a finales del porfiriato. La planta se localizada en Toluca y su mercado principal era la Ciudad de México, aunque también distribuía su producto en todo el centro del país.[11]

De esta manera, al comenzar la etapa industrializadora de sustitución

[11] Haber, S., *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México, 1890-1940,* Alianza Editorial, México, 1992, pp. 72-75.

de importaciones, la industria cervecera ya acusaba un perfil netamente oligopólico y un patrón de localización espacial triangular figurando en las aristas las ciudades de Monterrey, Toluca, Ciudad de México y Orizaba. Esto permitió rápidamente sustituir importaciones y aprovechar un mercado nuevo para un producto que no se había distribuido a gran escala. La cerveza pronto remplazó al pulque como la bebida favorita de la clase trabajadora, debido en gran parte a la publicidad masiva de los principales productores, quienes desde el principio compitieron entre sí con base en las marcas comerciales y la calidad que los consumidores asociaban con éstas.

El triángulo locacional Monterrey-Toluca-Orizaba indujo áreas de mercado naturales en un principio para cada una de las compañías. Sin embargo, las estrategias de crecimiento y los avances en los canales de comercialización propiciaron la creación de nuevas plantas elaboradoras en diversas partes del territorio y la compra de pequeñas unidades locales. Con ello, el mercado fue cada vez más competitivo, reforzado por la política proteccionista que inhibía la competencia extranjera.

Para 1980, el producto interno bruto del país (PIB) ascendía a 889.8 mil millones de nuevos pesos,[12] de los cuales 178.3 mil millones eran generados por la industria manufacturera, lo que representaba 20.04%. Por otro lado, la industria de cerveza y malta arrojó un PIB de 3.8 mil millones de nuevos pesos, equivalentes a 0.42% del nacional y 2.11% de la industria manufacturera (véase el cuadro 1). Estos datos indican que a nivel rama de actividad la producción de cerveza y malta no es tan representativa, por lo que su importancia radica más bien a nivel de la conformación de cadenas oligopólicas manejadas por productores y las experiencias de integración y encadenamientos logrados.

En 1980, la composición porcentual del PIB de la rama de actividad cerveza y malta se distribuía de la siguiente manera: 23.21% para remuneraciones al personal ocupado; 49.45% para excedente bruto de explotación; y 27.34% por concepto de impuestos indirectos. Cabe mencionar que por la característica alcohólica del producto, el Estado ha gravado a la cerveza con un impuesto que se contabiliza dentro de la recaudación de impuestos especiales de producción y servicios.[13]

[12] Todos los valores monetarios están a precios constantes de 1993.

[13] Los impuestos especiales de producción y servicios se aplican a venta de gasolina, tabacos labrados, alcohol, cerveza, seguros y aguas envasadas. Entre 1980 y 1993, la aportación de la cerveza ha significado entre 10 y 12% de la recaudación de este impuesto.

CUADRO 1. PIB *total, de la industria manufacturera y de cerveza y malta, 1980-1993*
(En millones de nuevos pesos de 1993)

Año	*(a)* PIB *total*	*(b)* PIB *industria manufacturera*	*(c)* PIB *cerveza y malta*	*(c/a)* %	*(c/b)* %
1980	889 835.9	178 330.3	3 758.8	0.42	2.11
1981	968 092.9	189 816.3	4 440.6	0.46	2.34
1982	961 734.4	184 597.0	4 640.9	0.48	2.51
1983	921 789.0	170 157.9	3 920.0	0.43	2.30
1984	954 876.2	178 692.9	3 509.8	0.37	1.96
1985	979 975.9	189 556.4	3 834.4	0.39	2.02
1986	944 258.1	180 611.9	3 718.0	0.39	2.06
1987	962 151.2	187 179.8	3 537.9	0.37	1.89
1988	977 808.5	193 389.5	3 920.3	0.40	2.03
1989	1 012 480.4	207 642.5	4 259.9	0.42	2.05
1990	1 049 376.8	217 105.3	4 519.3	0.43	2.08
1991	1 087 438.8	225 820.0	4 968.9	0.46	2.20
1992	1 117 940.6	230 943.1	5 309.8	0.47	2.30
1993	1 122 928.0	227 533.1	5 335.7	0.48	2.35

FUENTE: Precios ajustados con base en información del Sistema de Cuentas Nacionales, 1980-1993.

Por otro lado, el valor bruto de la producción (VBP) de cerveza y malta ascendió a 7.6 mil millones de nuevos pesos, por lo que el PIB representó 49.7% de éste, mientras que la demanda intermedia consumió el 50.3% restante.

Por las características en el consumo del producto, la demanda por cerveza se encuentra estrechamente relacionada con el ingreso de la población. Así, entre 1980 y 1982, años en los que se observó un crecimiento en el ingreso real de la población, el PIB de la industria cervecera aumentó de 3.8 a 4.6 mil millones de nuevos pesos, lo que significó una

elasticidad de crecimiento [14] respecto a la industria manufacturera en su conjunto de 8.4%. En otras palabras, durante este lapso la mercancía cerveza se manifestó como un bien superior.

Sin embargo, entre 1982 y 1988, años caracterizados por recesión económica, altas tasas de inflación, contracción del ingreso real de la población y apertura comercial, el PIB cervecero disminuyó de 4.6 a 3.9 mil millones de nuevos pesos y su elasticidad se ubicó en -19.4% en relación con el comportamiento de la industria en su conjunto. Con esto, la industria cervecera se ubicó dentro de las ramas de actividad más golpeadas por los efectos de la crisis económica.

Finalmente, entre 1988 y 1993 observó una recuperación importante derivada de la reactivación del mercado interno y su inserción al comercio internacional. El PIB pasó de 3.9 a 5.3 mil millones de nuevos pesos y una elasticidad de 15.7%. Estos 5.3 mil millones de nuevos pesos representaron 0.48% del PIB global del país y 2.35% de la industria manufacturera, porcentajes ligeramente más elevados en comparación a 1980, y que se explican por la elasticidad alcanzada en los primeros años de la década de los ochenta, ya que el dinamismo ocurrido durante el sexenio de Salinas de Gortari permitió tan sólo ajustar la caída del sexenio anterior.

Para 1993, el VBP del ramo cervecero y malta se ubicó en 10.3 mil millones de nuevos pesos, de los cuales 48.3% representaron consumo intermedio y 51.7% de valor agregado (o PIB). Al comparar estas cifras respecto a 1980, se concluye por tanto que durante este lapso la estructura no sufrió grandes modificaciones con la salvedad de que pasó a ser una rama preferentemente generadora de PIB en detrimento relativo del consumo intermedio.

La composición del PIB de 1993 sí registró cambios significativos respecto al de 1980, ya que las participaciones de remuneraciones al personal ocupado y del excedente bruto de explotación se redujeron a 19.44 y 45.27% respectivamente, mientras que la de impuestos indirectos ascendió a 35.29% (véase el cuadro 2). Esto indica que durante el periodo de análisis el impuesto especial al producto sufrió un incremento real del 29 por ciento.

Por otro lado, en 1980 la tasa bruta de ganancia era 24.6%, mientras que para 1993 se ubicó en 23.4%. Esta ligera disminución en el

[14] La elasticidad de crecimiento se obtiene del cociente entre el cambio en el producto de la rama industrial respecto al año final e inicial, en comparación con el cambio ocurrido en la industria manufacturera para los mismos años.

CUADRO 2. *Composición del* PIB *de la Industria Cervecera, 1980-1993*
(Cifras porcentuales)

Año	PIB *total*	*Sueldos y salarios*	*Excedente bruto de explotación*	*Impuestos indirectos*
1980	100.00	23.21	49.45	27.34
1981	100.00	22.76	52.22	25.02
1982	100.00	21.51	54.48	24.01
1983	100.00	18.31	53.21	28.48
1984	100.00	18.67	53.46	27.87
1985	100.00	16.52	51.62	31.86
1986	100.00	16.47	50.66	32.87
1987	100.00	16.11	56.66	27.24
1988	100.00	13.94	49.79	36.27
1989	100.00	16.40	48.04	35.56
1990	100.00	17.94	47.91	34.15
1991	100.00	17.77	47.11	35.12
1992	100.00	18.72	44.48	36.80
1993	100.00	19.44	45.27	35.29

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales, 1980-1993.

excedente de explotación se puede explicar por la tendencia al mayor uso de capital (o aumento en la intensidad del mismo),[15] hecho característico en todo proceso de producción y que Marx denominó la "ley de la baja tendencial en la tasa de ganancia".

El número total en empleos formales de la industria cervecera pasó de 23 133 en 1980 a 27 140 en 1993 (véase el cuadro 3), lo que equivale a una tasa de crecimiento anual de tan sólo 1.2% en promedio. Cabe mencionar que la demanda ocupacional observó una reducción más o menos importante en los años de 1983 y 1982, permaneciendo con muy pocos cambios en el resto de los años. El total de empleos de 1993 representaban 1.13% del total de la industria manufacturera.

[15] La tasa bruta de ganancia se estimó al dividir el excedente bruto de explotación entre el VBP. Por otro lado, la intensidad de capital es una relación que se obtiene al dividir el monto del capital entre el personal ocupado. Dicha intensidad pasó de 0.350 en 1975 a 0.486 para 1988.

De esta manera, la industria cervecera al contar con mayor participación del PIB que personal ocupado respecto al total industrial nacional, indica que en este sector se obiene una mayor productividad parcial del trabajo (2.1 veces más), así como una remuneración media más alta.

CUADRO 3. *México: empleo en la industria cervecera, 1980-1993*

Año	*Demanda total*	*(%) industria manufacturera*	*Remuneración media* [a]	*Remuneración base 1980*
1980	23 133	0.95	37.71	100.00
1981	23 812	0.93	42.44	112.53
1982	25 008	1.00	39.92	105.85
1983	22 710	0.98	31.60	83.78
1984	23 471	0.99	27.92	74.04
1985	23 832	0.97	26.59	70.49
1986	24 207	1.01	25.30	67.08
1987	24 678	1.02	23.09	61.22
1988	24 628	1.01	22.18	58.82
1989	26 540	1.06	26.33	69.80
1990	27 582	1.10	29.40	77.94
1991	27 028	1.08	32.67	86.64
1992	26 515	1.08	37.49	99.40
1993	27 140	1.13	38.22	101.35

(a) Remuneración anual en nuevos pesos de 1993.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales, 1980-1993.

3. LA INDUSTRIA CERVECERA ANTE LA APERTURA COMERCIAL

Ante el agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y atención del mercado interno, la política económica del gobierno federal durante los años ochenta buscó afanosamente establecer una estrategia sustentada en la reactivación de la base expotadora y la liberalización de importaciones. Para tal efecto, y en un primer momento se echó mano del petróleo, aprovechando la coyuntura dinámica existente. Esto implicó una petrolización de la economía, no tanto por su peso creciente en la estructura sectorial, sino por

la importancia de PEMEX en las finanzas públicas y los desequilibrios macroeconómicos generados a raíz de su voluble cotización en los mercados mundiales.

Al mostrar sus deficiencias, dicha coyuntura trató de ser cambiada hacia una política construida. Las estrategias de las administraciones de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari giraron en torno a una acelerada apertura económica. Los resultados iniciales fueron halagüeños, no sin efectos colaterales negativos.

La apertura comercial se expresó primero en la decisión de ingreso de México al GATT en 1986, lo que implicó un proceso acelerado de apertura sustentado en la desregulación de diversos sectores, ramas industriales y actividades comerciales. Al mismo tiempo, se avanzó en la eliminación de diversos controles y subsidios de tipo administrativo, fiscal y financiero.

La política industrial de Salinas de Gortari incluyó la consolidación de la apertura comercial, particularmente en las complejas negociaciones que terminaron con la firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio (TLC) con América del Norte, así como diversos acuerdos bilaterales y el ingreso a la OCDE.

La promoción del comercio exterior incluyó varios instrumentos. La Comisión para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX) fue un mecansimo de coordinación de políticas y acciones de fomento y solución a problemas de los exportadores; el esquema del Programa de Aliento a las Exportaciones (Altex) reconoció el papel de las grandes empresas exportadoras y promovió facilidades administrativas, fiscales y financieras; por otro lado, el Programa para la Importación Temporal (Pitex) se especializó en la atención a empresas que requerían importaciones temporales para lograr exportaciones o para sustituir insumos nacionales más costosos. A la par, se instrumentaron medidas para consolidar la industria maquiladora, y el Banco Nacional de Comercio Exterior continuó su modernización y adaptación a las nuevas circunstancias comerciales e industriales. Finalmente, se elaboró una nueva ley de metrología y normalización que define los procedimienots para la creación y aplicación de normas de productos y servicios.

La apertura comercial es irreversible y los datos dan cuenta de ella. En 1980, la suma de las exportaciones e importaciones representó 8.31% del PIB total; porcentaje que se eleva hasta 19.30% en 1989 y 32.37% en 1993 (véase el cuadro 4). Esto implicó una tasa de crecimiento promedio en las transacciones de 7.4% anual en el periodo 1980-1993. Durante la década de los años ochenta, la elasticidad de la base exportadora respecto a la demanda de productos importados fue 1.28, por lo que la balanza comercial pasó de un déficit acumulado de 69.3 mil millones de nuevos pesos en la década de los años setenta, a 205.0 mil millones de nuevos pesos de superávit en los ochenta.

CUADRO 4. *México: comercio exterior, 1980-1993*
(En millones de nuevos pesos de 1993)

Año	*Comercio total*	*Exportaciones*	*Importaciones*	*% del comercio respecto al* PIB	*Exportaciones industria*
1980	144 562	64 338	80 224	16.25	14 824
1981	157 990	70 487	87 504	16.32	14 394
1982	185 726	108 723	77 003	19.31	17 387
1983	169 763	120 868	48 895	18.42	29 562
1984	164 745	109 622	55 124	17.25	31 714
1985	159 313	95 349	63 964	16.26	28 327
1986	161 433	91 233	70 200	17.10	44 995
1987	172 510	104 603	67 907	17.93	53 585
1988	166 424	83 766	82 657	17.02	50 278
1989	195 379	92 437	102 942	19.30	53 381
1990	227 004	104 841	122 163	21.63	59 136
1991	327 381	150 831	176 550	30.11	114 844
1992	358 546	152 905	205 641	32.07	120 173
1993	363 484	160 847	202 638	32.37	132 116

FUENTE: Precios ajustados con base a información del anexo del Sexto informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1994.

Como se observa en el cuadro 4, la apertura comercial se incrementó sustancialmente a partir de 1991, pero desde 1989 el saldo en la balanza comercial volvió a ser negativo y se incrementaba año con año, con excepción de 1993. De esta manera, la ventaja inicial de la estrategia de crecimiento exógeno sólo rindió frutos en el lapso 1983-1988, apalancada fundamentalmente por la política de subvaluación del peso.

La industria cervecera no ha estado exenta de la apertura comercial. En 1980, las exportaciones cerveceras totalizaron 100 millones de

nuevos pesos, equivalentes a 0.67% de las exportaciones manufactureras del país. Tal porcentaje se mantuvo prácticamente constante en el periodo 1980-1984, año en el que las exportaciones sumaron 172 millones de nuevos pesos (véase el cuadro 5). Pero las oportunidades que ofrecía la apertura comercial se aprovecharon entre 1985 y 1987, años en que las exportaciones pasaron de 286 a 1 102 millones de nuevos pesos y una participación ascendente en el total exportador manufacturero. A partir de 1987 y hasta 1993, el volumen de exportaciones no sufrió cambios significativos, lo que habla de un cierto estancamiento y la necesidad de instrumentar mecanismos verticales que permitan una mayor y mejor incorporación del producto a los mercados internacionales.

CUADRO 5. *México: exportaciones de la Industria Cervecera, 1980-1993*
(En millones de nuevos pesos de 1993)

Año	*Exportaciones totales*	*(%) respecto a exportaciones industriales*	*(%) respecto a su VBP*
1980	100	0.67	1.32
1981	95	0.66	1.12
1982	143	0.82	1.69
1983	152	0.51	2.17
1984	172	0.54	2.65
1985	286	1.01	4.08
1986	661	1.47	9.56
1987	1 102	2.06	16.54
1988	758	1.51	10.70
1989	635	1.19	7.73
1990	637	1.08	7.21
1991	597	0.52	6.17
1992	629	0.52	6.15
1993	608	0.46	5.89

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales.

Cabe mencionar que las exportaciones de cerveza representaron 5.89% del VBP en 1993, por lo que se deduce que es una actividad que hasta el momento se encuentra supeditada básicamente al comportamiento del mercado interno. Este porcentaje aumentó de 1982 a 1987, año que representó 16.54%; sin embargo, a partir de ese momento la participación de las exportaciones en el producto total ha disminuido paulatinamente.

Las operaciones de comercio internacional de la cerveza se efectúan a través de una sola fracción arancelaria, la 2203.00.01, que comprende exclusivamente cerveza de malta.[16]

México realizó en 1990 exportaciones por 637 millones de nuevos pesos, de los cuales 612 millones (96%) se dirigieron a Estados Unidos para ubicarse como el tercer país proveedor de dicho producto por abajo de Holanda y Canadá. Las importaciones de cerveza mexicana representaban 16.8% de las totales del mercado estadunidense y enfrentaban un arancel de 2%, tres décimas porcentuales por arriba de su arancel ponderado. Este arancel representaba un impuesto específico de 1.6 centavos de dólar por litro.[17]

Las negociaciones que involucraron a la industria cervecera en el TLC se realizaron en las mesas de trabajo sobre aranceles y barreras no arancelarias, reglas de origen y normas. En la mesa sobre aranceles y barreras no arancelarias se tomaron como punto de partida las propuestas arancelarias formuladas en 1991 y se redujeron los obstáculos impuestos por los canadienses, de tal manera que el arancel disminuirá en un lapso de siete años. Por otro lado, en la mesa sobre reglas de origen se observó que no existían problemas regionales con los insumos y el producto final, ya que todos cumplieron con la regla de cambio de capítulo, la cual permite la importación fuera de América del Norte de la malta para la elaboración de la cerveza. Finalmente, en la mesa de normas se establecieron criterios de acción y normatividad sobre aspectos fitosanitarios, de medio ambiente e industriales.

4. FUNCIONAMIENTO MICROECONÓMICO DE LA INDUSTRIA CERVECERA

La dinámica industrial del país en los años ochenta estuvo determinada tanto por las transformaciones ocurridas en el destino de la producción (qué se produjo), como de las adecuaciones a las funciones de producción de los distintos grupos de actividad (cómo se produjo).

[16] Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *Tratado de Libre Comercio en América del Norte. Aluminio y cerveza*, Monografía núm. 14, México, 1991, p. 23.
[17] *Ibid.*, pp. 23-24.

Ante los desequilibrios macroeconómicos internos y el tránsito hacia una política económica sustentada en la apertura comercial, las unidades productoras se vieron forzadas a buscar nichos y coyunturas del mercado local, adecuarse a la segmentación del mercado, colocar mercancías fuera de las fronteras del país y, paralelamente, reorganizar sus procesos productivos a fin de optimizar el uso de factores y realizar las sustituciones pertinentes. La estrategia de cambio en las funciones productivas fue bautizada durante el segundo lustro con el nombre de reconversión industrial.

La función de producción es un concepto abstracto que ilustra algunas de las relaciones técnicas de producción existentes en un tiempo determinado, estimando cuantitativamente la cantidad de producto generado. En términos operativos, la función de producción es una ecuación que traduce las cantidades utilizadas de medios de producción y fuerza de trabajo por cantidad de producto generado.[18] Dicha ecuación estima el volumen de factores de la producción (capital y trabajo) utilizados por unidad de producto.

Una de las funciones de producción neoclásica más utilizada en estudios empíricos es la del tipo Cobb-Douglas que incluye el uso de los factores capital *(K)* y mano de obra *(L)*, y cuya formulación es:

$$Y = A^{*}K^{a}{}^{*}L^{b}$$

En donde:

A Estima el nivel de utilización de las técnicas de producción en el tiempo de aplicación. Es un estimador del desarrollo tecnológico, o un índice de la productividad total de los factores.

^{a} Es la elasticidad del producto respecto al capital, o el aumento porcentual en el producto que tendría lugar a raíz de un incremento del 1% en los activos, manteniendo constante la cantidad de personal ocupado.

^{b} Es la elasticidad del producto respecto al personal ocupado, o el aumento porcentual en el producto que tendría lugar ante un aumento del 1% en la demanda ocupacional, manteniendo constante el acervo de capital.

[18] Heertje, A., *Economía y progreso técnico,* Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp. 142-161.

^{a} y ^{b} indican elasticidades del producto respecto a cada factor, pero la sumatoria de ambos no necesariamente es la unidad, por lo que se supone una función de producción con elasticidad constante de sustitución de factores, pero no unitaria.[19] Si la sumatoria de ambos es superior a uno, implica la existencia de economías de escala; cuando es uno se tienen rendimientos constantes y cuando es menor que uno la firma o grupo industrial presenta rendimientos decrecientes conforme se eleva el volumen de producción.

Al aplicar las funciones de producción, según los datos del censo industrial de 1988,[20] para la industria manufacturera en su conjunto; el grupo industrial de alimentos, bebidas y tabaco; y la industria cervecera, los resultados fueron los siguientes:

Industria manufacturera	$\text{VBP} = 0.148 * K^{0.470} * L^{0.635}$
Alimentos, bebidas y tabaco	$\text{VBP} = 0.141 * K^{0.439} * L^{0.656}$
Industria cervecera	$\text{VBP} = 0.262 * K^{0.470} * L^{0.660}$

Estas funciones indican diferencias en los procesos productivos. Por principio de cuentas, para los tres casos la sumatoria de las elasticidades es mayor a uno, lo que indica la existencia de economías de escala. Sin embargo, dichas economías son más importantes para el caso de la industria cervecera (1.130) en relación con el conjunto manufacturero (1.105) y del grupo de alimentos, bebidas y tabaco (1.095). Por tanto, el proceso productivo de la cerveza era más eficiente que los otros dos, propiciado tanto por la combinación de los factores pro-

[19] Katz, J., *Production functions, foreing investment and growth,* Preager Press, Nueva York, 1969, pp. 37-42.

[20] Para obtener las funciones de producción de la industria global y por grupos de actividad, se utilizó como fuente de información la siguiente base de datos derivada del censo industrial de 1989:

Y Producción bruta total, o suma del valor a precios constantes de los productos elaborados por los establecimientos (a precios de venta en fábrica), más la variación de existencia, ingresos por maquila, activos fijos producidos para el consumo de la misma unidad productiva y otros ingresos brutos derivados de la actividad.

K Activos totales, o valor a precios constantes de los activos fijos netos (bienes duraderos y de capital que tienen capacidad de producir o que coadyuvan a la producción de otros bienes y servicios) a su costo de reposición, más las existencias totales que pertenecieron a los establecimientos a fin del año de informe.

L Personal ocupado total promedio, o suma de los promedios de personal ocupado por establecimiento.

ductivos, como por los patrones de concentración técnica, aspecto que será analizado más adelante.

Al comparar el parámetro *"A"* se observa que también la industria cervecera alcanzó un valor más elevado, lo que habla de la existencia de mayor productividad global de los factores y el uso de técnicas de producción más eficientes.

Para los tres casos se percata un mayor uso relativo del factor trabajo sobre capital. La mayor propensión al uso de mano de obra en los años ochenta obedeció a determinantes económicos, siendo el más importante su abaratamiento en comparación con el capital. En 1980, el sueldo promedio anual de un trabajador en la industria manufacturera fue 29.8 millones de pesos, disminuyendo a 19.2 para 1988. Esto implicó una caída en el precio relativo de la mano de obra superior al 30% en relación con el factor capital.

Sin embargo, el ajuste en el precio relativo de la mano de obra no significó una mayor demanda para este factor, sino más bien una contracción muy severa en los niveles de inversión, sobre todo en grupos tradicionales como alimentos, bebidas, textil y metálica básica.

La productividad es un indicador de la eficiencia y eficacia del sistema económico en la producción de bienes y prestación de servicios. La eficiencia se relaciona con la mejor relación posible de costos entre los medios y los resultados; entre el uso de factores y maximización de la cantidad de producto o satisfacción. La eficacia se relaciona con las medidas para satisfacer requisitos de cantidad y calidad, con base en un conjunto de necesidades sociales que deben ser cubiertas en aras de la calidad de vida y bienestar de la población.

La productividad es una relación cuantitativa entre volumen producido y masa de factores empleados, lo que implica que en el cociente el numerador es la producción y el denominador cualquiera de los factores que intervienen en el proceso productivo. Cuando se relaciona la producción con un solo factor, se denomina productividad parcial, mientras que si se cuantifica el uso de los factores capital y trabajo, se estaría ante una productividad total de éstos.

La relación capital-producto, denominada densidad de capital, es el monto de capital requerido por unidad de producto. Con base en los datos del censo industrial, para 1988 dicha relación fue 0.952 para el conjunto de la industria manufacturera; 0.525 para el grupo de alimentos, bebidas y tabaco; y para la industria cervecera 1.688. La mayor densidad de capital de esta última alude a procesos de producción tecnológicamente más complejos o con una base tecnológica más desarrollada. La densidad de capital de la industria cervecera sólo era superada por la mostrada en los grupos de papel y cartón, minerales no metálicos y metálica básica.

La relación capital-trabajo se denomina también intensidad del capital y enfrenta a los factores básicos del proceso de producción de mercancías. En ella se expresa la cantidad (expresada en términos monetarios) de capital empleado por hombre ocupado, y la intensidad aumentará en el tiempo cuando el proceso de innovación tecnológica sea lo suficientemente amplio para transformar las condiciones generales de producción. Esta relación era significativamente más elevada en el caso de la industria cervecera (0.486), en comparación con la industria manufacturera en su conjunto (0.093) y sólo equivalente con el grupo de metálica básica.

Para el mismo año de 1988, la productividad parcial de la mano de obra de la industria nacional reportó un valor 0.222, lo que indicaba una producción anual de 222 mil nuevos pesos en promedio por trabajador ocupado. Por otro lado, la productividad parcial del trabajo en la industria cervecera fue 0.288. Así, la superioridad productiva y salarial de los trabajadores de la cerveza se derivaba de la necesidad para contar en este proceso productivo con capital humano, es decir trabajo calificado y con mayor preparación educativa.[21]

Los cambios que ocurren en los agregados económicos o en las funciones individuales de uso de factores, propician modificaciones en el consumo intermedio y por tanto en las relaciones espacio-sectorial que se generan entre los distintos sectores de actividad.

El aumento en la demanda final de un bien cualquiera implica probablemente un mayor uso de capital y mano de obra, pero también la adquisición necesaria de más materias primas o bienes y servicios intermedios que requiere dicha producción. Por lo anterior, la demanda intermedia (o las relaciones intersectoriales) es inducida en el sentido de que sus cambios no son más que consecuencia y requisito de las transformaciones en la demanda final, cuyo desempeño es autónomo o no depende tanto de leyes internas del propio sitsema económico.[22]

La matriz insumo-producto permite conocer y analizar las caracterís-

[21] Véase Ballance, R., *International industry and business,* Allen and Unwin Inc, Gran Bretaña, 1987, pp. 125-153.

[22] Vuskovic, P., *Los instrumentos estadísticos del análisis económico,* Centro de Investigación y Docencia Eocnómicas, México, 1984, p. 130

ticas de las relaciones intersectoriales, ya que ilustra la magnitud de compras de insumos que son necesarios para producir una unidad de un bien determinado, la distribución sectorial y por demandantes finales de las ventas y las repercusiones que tendría sobre las necesidades de producción de cada sector un aumento en la actividad de cualquier rama destinada a satisfacer una mayor demanda final.

Con base en la información proporcionada por las matrices de 1980 y 1989, se observa que la industria cervecera mostró ciertos cambios en la estructura de sus compras o insumos demandados. Por principio de cuentas, la demanda intermedia disminuyó de 50.32 a 48.20%, por lo que el coeficiente técnico del PIB se elevó de 49.68 a 51.80% (véase el cuadro 6).

Respecto a la demanda intermedia, la industria cervecera compraba insumos a los tres sectores económicos y 32 de las 72 ramas de actividad en las que el sistema de cuentas nacionales divide a la estructura económica nacional. A nivel sectorial, el ramo cervecero destinaba una mayor parte de sus compras al terciario (0.1908 en 1989), seguido por el secundario (químicos, para embotellado y empaque, energía, y otros insumos industriales) con 0.1695 y finalmente los primarios con 0.1127. Esto indica que dicha industria ha alcanzado mayores encadenamientos globales con actividades comerciales y de servicios en relación con los industriales y agropecuarios, tendencia que se fortalece con el paso del tiempo.

A nivel de la adquisición por tipo de insumos naturales e industriales se observa que las destinadas a embotellado y empaque son más relevantes en comparación con aquellos propios del producto. Por tal motivo se puede concluir que, dejando de lado otros elementos que componen el costo de producción cuando uno adquiere una cerveza el precio que paga por ella está determinado en más del 50% por el costo de embotellado y menos de la mitad por el producto mismo. Es decir, se paga más por tener la botella o lata en la mano, que por el beneficio de la bebida.

Por otro lado, de los insumos utilizados del sector terciario resalta el peso relativo del proceso de comercialización, en el que se incluyen los márgenes al comercio y las actividades de transporte y almacenamiento. Dicho proceso representaba en 1989 poco más del 12% del costo total de producción, cifra mayor a todos los insumos naturales demandados, a las remuneraciones otorgadas, y similar al realizado para embotellado y empaque.

CUADRO 6. *Industria Cervecera: insumos demandados, 1980-1989*

	1980 total [1]	*Coeficientes técnicos*	*1989 total* [1]	*Coeficientes técnicos*
VBP	7 565.8	1.0000	8 224.4	1.0000
Demanda intermedia	3 807.0	0.5032	3 964.5	0.4820
1. *Insumos naturales*	973.0	0.1286	926.9	0.1127
Cebada	401.0	0.0530	506.6	0.0616
Malta y lúpulo	485.7	0.0642	347.9	0.0423
Otros	86.3	0.0114	72.4	0.0088
2. *Insumos químicos*	68.1	0.0090	85.5	0.0104
3. *Embotellado y empaque*	1 076.6	0.1423	1 056.8	0.1285
Latas y corcholatas	423.7	0.0560	433.4	0.0527
Cartón y papel	304.9	0.0403	313.3	0.0381
Vidrio	235.3	0.0311	173.5	0.0211
Impresiones	112.7	0.0149	136.5	0.0166
4. *Otros insumos industriales*	30.3	0.0040	96.2	0.0117
5. *Energía*	138.5	0.0183	155.4	0.0189
Derivados del petróleo	36.3	0.0048	13.2	0.0016
Electricidad	102.1	0.0135	142.3	0.0173
6. *Servicios*	1 461.7	0.1932	1 569.2	0.1908
Comercio	587.1	0.0776	588.9	0.0716
Transporte y almacenamiento	338.2	0.0447	408.8	0.0497
Profesionales	342.7	0.0453	453.2	0.0551
Otros	193.7	0.0256	118.4	0.0144
7. *Insumos importados*	59.0	0.0078	74.0	0.0090
PIB	3 758.8	0.4968	4 259.9	0.5180
1. *Remuneración asalariados*	872.4	0.1153	698.7	0.0850
2. *Ganancia*	1 858.9	0.2457	2 046.6	0.2488
3. *Impuestos indirectos*	1 027.5	0.1358	1 514.6	0.1842

[1] En millones de nuevos pesos de 1993.
FUENTES: INEGI. Matriz insumo-producto, año 1980. SECOFI. Matriz insumo-producto, actualización 1989.

De esta manera, el proceso global de producción de la industria cervecera se puede caracterizar por tres fases definidas, y en cada una de las cuales se incorpora una cantidad creciente de valor agregado: ela-

boración de cerveza, embotellado y empaque y comercialización. Las dos primeras fases propician encadenamientos hacia atrás con el sector primario (insumos naturales) y secundario (vidrio, productos metálicos y cartón), mientras que la tercera empuja encadenamientos hacia adelante con el sector terciario (comercio, transporte y servicios profesionales). Como se observa en el cuadro 7, el proceso global de producción presenta una generación ascendente de tipo vertical y horizontal en la generación de valor agregado. Es vertical por el hecho de que la fase de comercialización acapara la mayor generación de valor; es horizontal porque dicha fase ha ganado participación en el tiempo y en detrimento de las otras dos.

CUADRO 7. *Industria cervecera: incorporación de valor agregado en sus fases de producción, 1980-1989*
(cifras porcentuales)

Fases	*1980*	*1989*
Total	100.00	100.00
1. Elaboración	28.84	27.11
2. Embotellado y empaque	30.66	29.87
3. Comercialización	40.49	43.02

FUENTE: Cálculos del autor con base en los datos del cuadro 6.

Para complementar el análisis sobre relaciones intersectoriales, organización espacial de la producción y ejemplificación de la industria cervecera como una cadena manejada por el productor, es necesario describir ahora las características de las firmas industriales cerveceras, caracterizadas por el establecimiento de un duopolio a nivel nacional.

Diferentes estudios de corte teórico así como investigaciones estadísticas, han demostrado que con el progreso económico la estructura y distribución espacial de la industria se caracteriza por un triple proceso de concentración,[23] el cual se caracteriza por:

23 Garza, G., *Industrialización en las principales ciudades de México,* El Colegio de México, México, 1980, pp. 49-50.

a) Concentración de la producción en pocas unidades productoras, denominada también concentración técnica. Dichas unidades generalmente son de gran tamaño y se agrupan en sociedades o razones sociales conformando la concentración económica. Las sociedades logran posiciones de monopolio tanto por el producto que ofrecen, cuanto por las áreas de mercado que abarcan. Las sociedades al establecer mecanismos de fusión o adquisición, obtienen eslabonamientos verticales u horizontales. Se centralizan las actividades directas y administrativas, dando lugar a la conformación de grupos empresariales o concentración financiera. Para estos tres tipos de concentración, el éxito en la producción se basa en factores microeconómicos, ligados a la consecución de economías de escala vía los aumentos en la productividad del trabajo y la mejor organización del proceso productivo.

b) Concentración de la producción en pocos grupos industriales, denominada concentración sectorial y cuya observancia en el espacio queda supeditada a factores generales de aprovechamiento de ventajas absolutas para la localización interregional y ventajas comparativas para la localización internacional.

c) Concentración de la producción en pocos puntos del territorio o concentración espacial, ocurriendo generalmente en zonas urbanas que explotan ventajas iniciales para la localización industrial, y desarrollan un vasto conjunto de economías de aglomeración ligadas a la escala: economías de urbanización (para cualquier tipo de actividad industrial) y de localización (o ventajas específicas para cierto tipo de grupos productivos).

La tendencia de la producción industrial en las economías de mercado es hacia su concentración en pocas unidades productoras y la consolidación de mecanismos de centralización, que derivan en la conformación de grandes sociedades o aun grupos empresariales. La industria cervecera es un claro ejemplo de dicha centralización.

La Cervecería Modelo es el consorcio cervecero más grande del país, el séptimo grupo empresarial más importante por volumen de ventas y la doceava empresa fabricante de cerveza a nivel internacional. En 1992, las ventas consolidadas del grupo ascendieron a 4 893.7 millones de nuevos pesos, cantidad sólo superada por los grupos Vitro (11 043.4); Carso (8 526.6); Alfa (8 320.8); Cementos Mexicanos (7 387.7); Fomento Económico Mexicano (FEMSA) (7 010.1); y Desc (5 521.7 millones de nuevos pesos).[24]

24 Datos actualizados con base en la información proporcionada por *Expansión,* núm. 623, 1993, p. 102; y Mercamétrica Ediciones, *Industridata. Empresas grandes,* México, 1994, p. 473.

El grupo industrial es un claro ejemplo de cadena productiva manejada por el productor, ya que sus principales subsidiarias se han fundado o adquirido para tener el control en la integración vertical de las fases del proceso productivo: elaboración, embotellado y empaque y comercialización; es decir, desde la selección de la semilla y germinación del lúpulo, hasta la comercialización del producto. Para la adquisición de insumos naturales, el grupo cuenta con las empresas Cebadas y Maltas y Extractos y Maltas. Cebadas y Maltas es la empresa más relevante en el primer ciclo de integración vertical. La planta se ubica en Calpulalpan, Tlax. y arrancó operaciones en marzo de 1984. Su capacidad de producción es de alrededor de 100 mil toneladas de malta al año y puede almacenar 200 mil toneladas de cebada en sus 63 silos. Esta infraestructura le permite ser una de las más grandes del mundo en su ramo. El insumo lo distribuye a las elaboradoras-embotelladoras del grupo por tren o carretera.

Las empresas elaboradas y embotelladoras de la bebida de moderación suman siete, y está en proyecto una octava en la ciudad de Zacatecas:

1. Cervecería del Pacífico, ubicada en Mazatlán, Sin., elaboradora de las marcas Pacífico y Ballena.
2. Cervecería Modelo de Guadalajara, elaboradora de las marcas Estrella, Corona, Corona Familiar, Victoria, Modelo Especial y Clara.
3. Cervecería Modelo de Torreón, elaboradora de la marca Modelo.
4. Cervecería Modelo de México, la planta más grande del grupo y ubicada en el Distrito Federal. Las marcas que produce son Corona, Modelo, Modelo Especial, Negra Modelo y Victoria.
5. Cervecería Modelo, ubicada en Ciudad Obregón, Son., y elaboradora de las marcas Corona, Modelo Especial y Victoria.
6. Cervecería Yucateca, ubicada en Mérida y elaboradora de las marcas Carta Clara, Montejo y León Negra.
7. Compañía Cervecera del Trópico, la más reciente de las embotelladoras y la segunda más importante por volumen de producción. Se ubica en Tuxtepec, Oax., y elabora las marcas Corona, Modelo Especial y Victoria.

En 1992, las siete plantas produjeron 21.9 millones de hectolitros, participando con 52.03% de la producción nacional y 1.9% del mercado mundial.[25] Para ese mismo año, las exportaciones significaron 8% de

[25] *Expansión*, núm. 637, 1994, pp. 23-24.

sus ventas totales, pero 70% de las del país en el ramo. Los productos de la Modelo se venden en 68 países, siendo el destino principal Estados Unidos, donde la marca Corona es la segunda más importante, atrás de la Heineken. Las exportaciones se realizan a través de sus siete elaboradoras.

Para los insumos requeridos en la fase de embotellado y empaque, el grupo cuenta con las empresas Empaques de Cartón United, Empaques Modernos de Guadalajara, Empaques Modernos San Pablo y la Nueva Fábrica Nacional de Vidrio. Las tres primeras proporcionan las cajas de cartón necesarias, mientras que en la última se fabrican las botellas de las distintas marcas del producto.

Finalmente, para la fase de comercialización, el grupo cuenta con bodegas, flotillas de transporte y 663 distribuidoras, agencias y subagencias. Del total de distribuidoras, 454 son subsidiarias del propio grupo, mientras que 179 son concesionadas. En estas distribuidoras se desplaza 83% de las ventas internas y el 17% restante se adquiere directamente en las plantas elaboradoras. Estas agencias distribuyen el producto a los distintos establecimientos que venden para consumo final. Los comercios establecen generalmente acuerdos verbales con las distribuidoras sobre volumen, precio y periodo de entrega, y en cerca del 25% de los casos se establecen convenios de exclusividad (lo que significa que no pueden vender marcas de cerveza del grupo Cuauhtémoc-Moctezuma), a cambio de beneficios como obsequios de anuncios, refrigeradores, mesas, sillas y precios especiales.

En 1992, el grupo Modelo inició un acuerdo con la empresa Anheuser-Busch, el consorcio cervecero más grande del mundo y con un volumen de ventas equivalente a 9.0% del mercado mundial, con la finalidad de fortalecer su estrategia exportadora. El acuerdo, concluido en 1993, consistió en crear mecanismos para que dichas empresas se conviertan en distribuidoras exclusivas de productos de importación en sus respectivos países, así como la adquisición del 17.7% de las acciones de Modelo por parte de la norteamericana. Con dicha asociación se espera una complementariedad en los mercados internacionales, ya que las marcas manejadas por cada compañía se dirigen, gracias a la mercadotecnia y publicidad, a mercados diferentes.

Sin embargo, el grupo Modelo no sólo ha suscrito acuerdos de cooperación para la exportación de sus productos con Anheuser-Busch, sino también con Barton Beers y Gambrinus Importing Company para la distribución en Estados Unidos y Canadá, además de contar con las

siguientes como distribuidores exclusivos: Procermex, para el mercado sudamericano; Eurocermex, para el mercado europeo; e Iberocermex, para las ventas en España.

De esta manera, el grupo Modelo es una cadena manejada por el productor, y ha evidenciado una evolución creciente en su fase de comercialización, la cual le reporta mayor cantidad de valor agregado, y su estrategia reciente se ha enfocado hacia la consecución de mayores nichos comerciales en el mercado internacional.

La Cervecería Cuauhtémoc-Moctezuma complementa el duopolio cervecero del país, pero presenta mecanismos de encadenamiento del proceso productivo más complejo que la Modelo desde el punto de vista financiero. En 1992, esta corporación produjo 20.3 millones de hectolitros, equivalentes a 47.97% del mercado nacional y es la catorceava empresa más grande del giro a nivel internacional, participando con 1.8% de la producción mundial.[26] Esta empresa estableció las bases de lo que llegaría a ser el grupo VISA y desarrolló a la ciudad de Monterrey, ya que sus procesos de encadenamiento vertical impulsaron la creación de empresas de vidrio, hojalata, lámina, cartón y papel.

Ante los problemas económicos y financieros que enfrentó VISA en los años ochenta, precedidos de una enorme diversificación en los setenta, el grupo asumió una estrategia de adelgazamiento y especialización sectorial, y actualmente es propietaria de 60% de las acciones de FEMSA, la cual posee 100% de las acciones de Cuauhtémoc-Moctezuma.[27] FEMSA es el quinto grupo empresarial más importante del país con ventas en 1992 por 7 010.1 millones de nuevos pesos y con empresas en el ramo de la industria cervecera (Cervecería Cuauhtémic-Moctezuma) y refresquera (Coca Cola, Sprite, Fanta, Peñafiel, Balseca, Etiqueta Azul y Extra Poma), además de los eslabonamientos hacia atrás al controlar la producción de cebada y malta; y hacia adelante al participar en negocios relacionados con la comercialización de los productos. Asimismo, FEMSA ha desarrollado encadenamientos horizontales con la fundación de negocios en las áreas de servicios profesionales e inmobiliarios.

Los insumos naturales para la producción de cerveza son adquiridos principalmente a través de Central de Malta, fundada en 1957 y ubicada a 53 kilómetros al noreste de la ciudad de Puebla. Por otro lado,

[26] *Ibid.*
[27] *Expansión*, núm. 570, 1991, pp. 48-54.

las botellas de vidrio las adquiere del grupo VITRO y las cajas de cartón son abastecidas por empresas medianas pertenecientes al propio grupo FEMSA, más algunas compras que realiza a las corporaciones cartoneras más grandes del país (Smurfit y Empaques de cartón Titán).

En 1985 la Cervecería Cuauhtémoc adquirió parte de las acciones de Moctezuma, hasta ese momento la tercera más grande del país, y para 1988 esta última se incorporó totalmente al grupo FEMSA. En la actualidad, Cuauhtémoc- Moctezuma cuenta con nueve plantas elaboradoras en las ciudades de Monterrey (2), Orizaba, Nogales, Veracruz, Tecate, Toluca, Guadalajara (2) y Culiacán, a las que se les agregarán en los próximos años una ubicada en Navojoa y otra en Campeche.

De las ventas totales, 95% se destinan a consumo interno y 5% para exportación, la cual representa 30% del volumen exportador del país. Aunque la presencia exportadora de Cuauhtémoc-Moctezuma es mucho menor que su competidor, este grupo también se ha preparado para conseguir una mejor posición en el mercado internacional. Así lo demuestra su asociación con Heineken, empresa holandesa y segunda más grande a nivel internacional. El acuerdo incluye no sólo mecanismos de comercialización exclusiva (tal y como es el caso de Modelo-Anheuser) para penetrar nichos de mercado foráneo, sino además la recepción de asesoría técnica para modernizar las nueve plantas existentes y dos en construcción. Esto implica que el convenio suscrito por Cuauhtémoc-Moctezuma abarca avanzar y hacer más eficientes las fases de elaboración y embotellado del producto, al mismo tiempo que consolidar su fase de comercialización internacional.

5. ESCENARIOS PARA LA INDUSTRIA CERVECERA HACIA EL AÑO 2000

Los impactos de una política industrial en el país para la industria cervecera estarán determinados en gran medida por las acciones internas que adopte el duopolio de producción. Esto es así ya que ambos grupos han desarrollado una cadena consolidada y manejada por el productor, y en la cual se tiene pleno dominio y control de las fases de elaboración, embotellado y comercialización. Por otro lado, el destino fundamental de la producción es el mercado interno, pero las exportaciones ofrecen oportunidades potenciales para su expansión. Las ventas al exterior representan un reto y deberán ser fomentadas, ya que la fase de comercialización, como se ha mencionado anterior-

mente, conforma la etapa de mayor generación de valor agregado tanto a nivel vertical (a lo largo del proceso productivo), cuanto horizontal (a través del tiempo).

La demanda interna de cerveza se relaciona estrechamente con la tasa de crecimiento del PIB y del ingreso real de la población. Con base en esto, el volumen global de consumo de cerveza a futuro estará condicionado por el comportamiento de la economía en su conjunto. De acuerdo a las primeras cifras del Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000 se espera que, una vez superada la etapa de crisis económica, el PIB crezca a una tasa anual de 5% anual. Por otro lado, especialistas en materia económica han reconocido que dicha tasa de crecimiento se alcanzará hasta 1998, de tal manera que para 1995 se esperaría una tasa negativa y del orden del 2% siendo positiva y del 2% en 1996; y del 3% en 1997.[28]

Si se toman en cuenta las tasas anteriores de crecimiento del PIB y la elasticidad de la demanda del consumo local respecto al mismo PIB experimentada por la industria cervecera en el periodo 1980-1993, el consumo interno proyectado pasará de 42.41 millones de hectolitros en 1994 a 49.51 para el año 2000, lo que equivaldría a una tasa promedio de crecimiento de 2.61% anual. Sin embargo, los efectos de la crisis actual propiciarán una contracción en la demanda para 1995 y muy escasa recuperación en los años 1996 y 1997, llegando en el último año a un volumen similar al demandado en 1994 (véase el cuadro 8).

Con los datos se concluye que la evolución de la industria cervecera del país estará determinada en gran medida por los posibles efectos positivos de la política macroeconómica en su conjunto, y no por acciones individuales y sectoriales, las cuales han sido ya practicadas al interior de las unidades productivas desde la década de los años ochenta y que les han permitido consolidar las fases de elaboración y embotellado.

La orientación locacional de las firmas cerveceras es hacia el mercado ya que el peso, volumen y fragilidad del producto es mayor que el de los insumos. Por esta razón, las unidades han tendido a localizarse en las ciudades más grandes del país, conformando cada una de ellas mercados regionales. Con el avance del transporte y la infraestructura

[28] Información recabada del diario *Reforma,* correspondiente a los días 1, 2 y 3 de junio de 1995.

vial, así como de la mayor aceptación del producto por parte de la población, la cerveza se ha hecho accesible a lo largo de todo el territorio nacional, con lo que los mercados regionales originales de cada establecimiento se han ampliado, al mismo tiempo que se han trasladado las áreas de mercado de las dos grandes corporaciones en un afán de expander su volumen de ventas.

Del volumen total producido, menos de la mitad se consume en las ciudades donde se ubican las firmas cerveceras, mientras que la otra parte se distribuye al resto del territorio nacional. Esto equivale a un desplazamiento de más de 25 millones de hectolitros al año, cantidad que circula a lo largo de las carreteras del país. Este dato se debe tomar en cuenta en las políticas dirigidas a las tarifas de cobro de peaje en las casetas de Caminos y Puentes de Ingresos y Servicios Conexos, ya que un aumento de éste repercute directamente en los costos globales de producción de la mayor parte de la producción cervecera.

De acuerdo a las estrategias adoptadas por ambas corporaciones para el abastecimiento del mercado interno y la organización de la población en el territorio, en la actualidad se encuentran en construcción tres plantas adicionales: una en Zacatecas (Modelo), otra en Navojoa y la tercera en Campeche (ambas de Cuauhtémoc-Moctezuma). Sin embargo, por su ubicación y economías de localización que ofrecen, a mediano plazo es muy probable que se tomen en cuenta como selección locacional a ciudades como Puebla, Chihuahua, León y San Luis Potosí.

Cabe mencionar que en los acuerdos y convenios suscritos entre las compañías mexicanas y extranjeras se restringió la inversión directa de las segundas en suelo mexicano, a pesar de la posibilidad que existe gracias al TLC y las leyes de inversión extranjera directa que existen en el país. Con ello, las empresas mexicanas se han protegido de la competencia internacional por el mercado interno y más bien lo han controlado a partir de los mismos convenios, al convertirse en distribuidores exclusivos de mercancías importadas, lo que les permite establecer y negociar volúmenes de productos introducidos, e inhibir la competencia respecto a las marcas nacionales.

La elaboración de cerveza en México presenta ventajas comparativas derivadas del costo de producción y calidad del producto. Dichas ventajas quedan manifiestas al recordar que México genera 1% del PIB manufacturero mundial, pero concentra cerca de 4% de la producción cervecera y poco más de 3% del comercio internacional del producto.

Como se mencionó con anterioridad, las exportaciones mexicanas aumentaron considerablemente a partir de 1985, pero en el periodo 1989-1994 no mostraron avance sustancial. Por lo anterior, el duopolio se ha asociado con las dos corporaciones más grandes del mundo con la finalidad de aprovechar cadenas de comercialización creadas por las multinacionales extranjeras y participar más activamente en la fase de comercialización, la cual se ha conformado en la fase con mayor generación de valor agregado en el proceso global de producción.

Estas asociaciones tienen la finalidad de acelerar el ritmo de exportaciones mexicanas. Según información y comentarios de empresarios de Modelo y Cuauhtémoc-Moctezuma,[29] se esperaría que a partir de 1995, las exportaciones aumenten 10% al año, por lo que el volumen pasará de 2.65 millones de hectolitros en 1994 a 4.69 para el año 2000 (véase el cuadro 8).

De esta manera, el volumen total de elaboración de cerveza en México pasará de 45.06 millones de hectolitros en 1994 a 54.20 para el año 2000. Para este último año, las exportaciones representarán 8.65% de la producción total, contra 5.88% de 1994.

La producción estimada a futuro de la industria cervecera estará determinada por dos elementos: el comportamiento del consumo interno y las exportaciones. Para el primer caso, su desempeño dependerá en gran medida del crecimiento económico global del país, situación que estará comandada por la política macroeconómica que se adopte y en un menor porcentaje por las políticas adoptadas en el sector de comunicaciones y transportes. En el segundo caso, el éxito dependerá de la fortaleza de los acuerdos y convenios suscritos entre Modelo y Anheuser, y Cuauhtémoc-Moctezuma con Heineken. Si bien el TLC incorporó la disminución del arancel de cerveza a tasa cero en siete años, esto no fomentará mayores volúmenes de exportación, ya que a la fecha la tasa arancelaria es apenas de 2%. Por ello, y en un afán de incentivar exportaciones, las acciones del gobierno mexicano quedarán reducidas a apoyar y avalar los acuerdos comerciales individuales establecidos.

Finalmente, y con base a la función de producción obtenida para la industria cervecera, la demanda ocupacional estimada pasará de poco más de 28 mil empleos en 1994 a cerca de 34 mil en el año 2000 (véase el cuadro 8). Esto significa un crecimiento promedio de 1 000 nuevas

[29] Véase *Expansión,* núms. 570, pp. 48-58; 615, pp. 58-61 y 637, pp. 20-27.

CUADRO 8. *Industria cervecera: producción global y demanda ocupacional, 1990-2000*

Año	*Producción total* [1]	*Consumo interno* [1]	*Exportaciones* [1]	*(%) de consumo interno*	*(%) de exportaciones*	*Demanda ocupacional*
1990	39.09	36.27	2.82	92.79	7.21	27 582
1991	40.75	38.24	2.51	93.84	6.16	27 028
1992	42.17	39.58	2.59	93.86	6.14	26 515
1993	43.85	41.27	2.58	94.12	5.88	27 140
1994	45.06	42.41	2.65	94.12	5.88	28 163
1995	43.99	41.07	2.92	93.36	6.64	27 944
1996	44.89	41.68	3.21	92.85	7.15	28 056
1997	46.32	42.79	3.53	92.38	7.62	28 950
1998	48.80	44.92	3.88	92.05	7.95	30 500
1999	51.43	47.16	4.27	91.70	8.30	32 144
2000	54.20	49.51	4.69	91.35	8.65	33 875

[1] Millones de hectolitros.

FUENTE: Para los años 1990 a 1994, datos proporcionados por el Sistema de Cuentas Nacionales de México, anexo del sexto informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari y revista *Expansión,* núms. 570, 615 y 637.

Para los años 1995 al 2000, proyecciones a partir de un modelo de cambio y participación.[30]

fuentes de trabajo al año, caracterizadas por ofrecer remuneraciones más altas que el promedio industrial, pero también mayor calificación. Las remuneraciones al personal ocupado representan poco más de 8% de las ventas totales. Los trabajadores constituyen, empero, un punto

[30] Del modelo de cambio y participación, se derivó la siguiente función que indica la elasticidad anual de crecimiento del volumen para consumo interno: $Y = (0.011641)\ X + 0.995325$; donde Y es la tasa de crecimiento anual (en términos de hectolitros) de la industria cervecera, y X es la tasa de crecimiento estimada del PIB total nacional. Por otro lado, las exportaciones se proyectaron considerando una tasa anual de crecimiento del 10%. Finalmente, el empleo se estimó a partir de considerar un volumen promedio de producción de 1 600 hectolitros por trabajador al año, promedio que resultó en el periodo 1985-1994.

El modelo de cambio y participación separa el crecimiento real observado, o estimado en este caso, para cada variable en cuestión si ésta lo hiciera como el conjunto de la economía nacional; el componente estructural, que compara el crecimiento entre el sector manufacturero y la economía en su conjunto; finalmente, el componente diferencial establece las diferencias de crecimiento entre el grupo industrial en cuestión y la industria manufacturera.

débil para las empresas cerveceras, sobre todo en Modelo donde según palabras del exasesor sindical, antes se podían discutir problemas internos y negociar mejoras en las condiciones de trabajo, pero ahora en vez de negociar, la empresa corta cabezas.[31]

Ante este panorama, y como ejemplo, la política industrial deberá ser acompañada por medidas que protejan y respeten la organización laboral. Esto se podría lograr con la formulación de una legislación en materia de trabajo que fomente y promueva la democratización del trabajo, lo que permitiría que los empleados tuvieran injerencia en la organización de las fuerzas productivas. Para el caso de la industria cervecera, la democratización del trabajo debería comprender, en una primera parte, a las fases de elaboración y embotellado del producto por ser más susceptibles. Sin embargo, esta democratización tendría que abarcar, posteriormente, la fase de comercialización.

Si bien es cierto que no se puede asociar el desempeño de la industria cervecera solamente con la política industrial adoptada, también lo es que algún efecto debe tener ésta sobre el comportamiento y resultados de la rama. Del desarrollo del trabajo se puede concluir que el impacto más relevante se obtendrá de manera indirecta y a partir de la política macroeconómica en su conjunto, debido a la naturaleza y comportamiento de la demanda por el producto; asimismo, la política sectorial deberá estar enfocada para avalar los acuerdos suscritos en materia de comercialización foránea, e incentivar la consecución de una mayor cantidad de convenios, situación que queda garantizada por el hecho de que el país presenta ventajas comparativas para la producción de cerveza.

El debate sobre la política industrial y su utilidad no se debe solamente a consideraciones teóricas o de carácter ideológico en cuanto al papel del Estado en la economía, sino también se deriva del fracaso o éxito en su aplicación. Para el caso de la industria cervecera, el Estado se enfrenta a una cadena consolidada y manejada por el productor, por lo que aparentemente su actuación puede ser limitada. Sin embargo, es innegable que será necesario replantear la posición que ha asumido esta bebida alcohólica en la dieta de los mexicanos, revisar los impuestos indirectos, coadyuvar a las exportaciones y tener mayor presencia en las relaciones obrero-patronales.

[31] *Expansión,* núm. 637, 1994, p. 22.

Investigación Económica 214, octubre-diciembre de 1995, pp. 101-141

LA INDUSTRIA TEXTIL Y DEL VESTIDO EN PERSPECTIVA: ANÁLISIS PRELIMINAR DE LAS CAUSAS DE SU ESTANCAMIENTO *

MOISÉS CETRÉ

INTRODUCCIÓN

Al reflexionar sobre la dinámica de las manufacturas mexicanas se cuestiona con frecuencia la validez del sector como generador de empleo y de valor agregado. Sin embargo, no cabe duda de que hay ramas de la actividad industrial que ineludiblemente son el sustento mismo del desarrollo nacional. Pese a las dificultades por las que atraviesa el sector textil y del vestido, su participación en los grandes agregados económicos continúa siendo considerable, aunque su peso específico haya disminuido en la última década.

En este ensayo acerca de la industria textil y del vestido mexicana se intenta demostrar que es necesario y provechoso incorporar metodologías analíticas creativas, a la hora hacer estudios sectoriales.

En el primer capítulo del trabajo se da una breve aproximación al marco teórico-metodológico; en el segundo, se aborda el "enfoque de cadenas mercantiles globales", como instrumento para el análisis de actividades industriales, desde la perspectiva del comercio internacional. A partir de un estudio de la cadena textil en Colombia, México y Corea del Sur, se comprobó que efectivamente en la fase de mercadeo se agrega la mayor cantidad de valor.

En los apartados tercero y cuarto se registran y describen algunos indicadores del sector textil mexicano, tanto desde la óptica de su

* El autor agradece los comentarios del doctor Jorge Matar Márquez.

aporte al producto interno bruto (PIB) cuanto en materia de generación de divisas.

Sobre la base de lo expuesto en los cuatro primeros capítulos, se describe finalmente las perspectivas de la rama, con algunas conclusiones. Cabe recordar que se trata de un ejercicio exploratorio preliminar que busca únicamente ofrecer algunas líneas de análisis que podrían profundizarse en futuras investigaciones.

1. APROXIMACIÓN AL MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

No cabe duda que en la industrialización de la economía mundial, la industria textil ha sido pilar fundamental, no sólo por su participación en el producto, sino también como generadora de grandes beneficios para los Estados que lograron desarrollar y "amarrar" cadenas integrales de producción y mercadeo. Sin embargo, al igual que otras industrias, la textil ha experimentado importantes fluctuaciones en el último siglo y, en consecuencia, ha motivado endógenamente una restructuración histórica de patrones de localización demográfica, urbanización, desarrollos de nuevas tecnologías y recomposiciones en la organización industrial. Esto último conduce a nuevas modalidades de apropiación del valor agregado generado en la industria en su conjunto.

La organización industrial de estas actividades exhibe en la actualidad un proceso intenso de internacionalización, más cercano a las características de la hoy así denominada globalización económica que a la trasnacionalización característica de ramas manufactureras con mayor densidad de capital y adelanto tecnológico. Esto es más cierto para el caso de la fabricación de prendas de vestir, una actividad relativamente fácil comparada —por ejemplo— con la producción de fibras de celulosa sintética, que impone un esquema tecnológico más complejo y una dotación de capital que propende a estructuras oligopólicas en las que suelen dominar las empresas trasnacionales (Montoya, 1993).

Históricamente esta industria ha sido analizada por un buen número de investigadores de diversas disciplinas, con distintos fines y enfoques metodológicos. Sin embargo, de una primera revisión de la literatura al respecto se puede afirmar que el fenómeno de la industria textil en el ámbito mundial y la mexicana en particular, ha sido abordado de dos formas.

La primera manera de estudiar el problema es el llamado enfoque "tradicional". En esta visión los estudios registran una serie de datos interesantes sobre el comportamiento de la rama en materia de generación de empleo, aporte al producto manufacturero, balance comercial, y en algunos casos presentan una serie de recomendaciones muy valiosas tendientes a mejorar el dinamismo del sector.[1]

La segunda manera de abordar el problema, y la más acertada según nuestra perspectiva (desde la racionalidad de los países en vías de desarrollo), es con el enfoque de "cadenas mercantiles globales". En esta modalidad los estudios contienen información relevante similar al enfoque "tradicional", pero el centro del análisis es cómo, cuánto y quién se apropia del valor agregado que se genera en cada una de las etapas de la cadena textil.[2]

Al estudiar el funcionamiento de una industria con la última modalidad, se puede demostrar con bastante fundamento que las economías en vías de desarrollo deben encarar con mucho cuidado los vientos "aperturistas" a ultranza, dado que las pregonadas competitividad y globalización tienen signos de distinto tipo. Son precisamente los países más desarrollados los que regularmente se apropian de buena parte de las ganancias generadas en la esfera mundial, aunque en algunas etapas de la cadena mercantil global las empresas de los Estados en vías de desarrollo sean altamente competitivas.

Es preciso establecer las diferencias entre la globalización de los mercados de capitales, la de los procesos productivos y la de las utilidades. En el proceso de globalización de los mercados de capitales, los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones e informática han mejorado de manera notable los mecanismos de trasmisión, confirmación y verificación de pagos entre socios comerciales con relativa rapidez. En la actualidad una empresa es parte de un circuito de capital más amplio que por lo general rebasa los límites nacionales. Puede ocurrir que los suministros de insumos estén ubicados en áreas geográ-

[1] Se sugieren dos tipos de estudios: *a)* Estudios con perspectiva internacional: GATT, 1974; GATT, 1988; Dikerson, 1991; Park y Kym, 1991; *b)* Estudios con visión nacional: GATT, 1993; Portos, 1992; Boston Consulting Group, 1987; Montoya, 1993; Serfin, 1995; Martínez, 1994; Medina, 1994.

[2] Este tipo de estudios es muy costoso y desafortunadamente sólo se ha trabajado el internacional; ver por ejemplo: Gereffi/Korzeniewicz, Gereffi, 1994 y Appelbaum *et al.*, 1994. Desde la perspectiva nacional hay un tratamiento muy similar en Márquez, 1994.

En rigor, y en caso de que no se especifique lo contrario, cuando se haga alusión a la industria textil se referirá a las tres etapas de la cadena: *i)* fabricación de fibras (blandas y duras); *ii)* fabricación de telas con procesos de hilado, tejido y acabado; *iii)* la confección de vestidos.

ficas y políticas muy distintas del punto de producción, y que otro tanto ocurra con la red de almacenaje, transporte y distribución (Cetré, 1990).

La globalización de los procesos de producción e inversión es cualitativamente distinta a la de las utilidades. La primera alude al fenómeno de la producción de mercancías no concentrada en un solo país; la transformación, el procesamiento, el mercadeo, el consumo de un bien o servicio pueden hacerse en países diferentes e incluso venderse en otro totalmente distinto. En cambio, la globalización de las utilidades se refiere a un fenómeno concentrador de los excedentes que se gestan a escala mundial pero se dirigen sólo a algunos países (Cetré, 1994a).

Cuando se logra comprender y diferenciar estos dos aspectos se puede precisar, con mayor profundidad, que el llamado viento de la globalización económica trae un fenómeno que pudiéramos definir como contratendencia, es decir: la integración y la regionalización de los mercados. En otras palabras, si bien se vive la época del "producto universal", las utilidades de esa producción e inversión globalizada se siguen orientando a determinados grupos de países.[3] Cabe aclarar que la existencia del llamado "producto universal" no invalida la presencia del "producto único" para el caso de nichos de mercados especiales donde la diferenciación del producto y la existencia de prácticas monopólicas es un factor clave del posicionamiento en el mercado.[4] En este contexto, el enfoque de las cadenas mercantiles globales genera líneas interesantes de reflexión y análisis; sin embargo, en este ensayo se hará uso de los dos enfoques.

2. RASGOS CENTRALES DE LA CADENA TEXTIL EN PAÍSES SELECCIONADOS

Desde hace unos 20 años, el "mundo textil" de los países desarrollados ha tenido quiebres relevantes en su participación global. Algunos autores los han ubicado como parte del llamado redespliegue industrial que

[3] Al hablar de utilidades no se alude al concepto tradicional, sino a la llamada estructura social de acumulación (ESA) o patrón de acumulación. La ESA permanece en los grandes centros hegemónicos, mientras que la periferia participa de manera marginal de las utilidades que se generan a escala mundial.

[4] *Ibid.*, pp. 511-512.

cobró fuerza en los años sesenta y setenta del presente siglo, y que en lo fundamental provocó una reorientación de algunas actividades productivas, sobre todo de las más intensivas en mano de obra; es el caso de la producción de textiles y de la confección de prendas de vestir (Portos, 1993). Sin embargo, la recomposición que ha sufrido la industria a escala mundial ha impactado en forma diversa en los países en vías de desarrolo, es por ello que en el presente apartado se exponen algunos indicadores globales de la industria textil en tres países: Colombia, Corea del Sur y México.

CUADRO 1. *Indicadores básicos de la economía y la industria textil en Corea del Sur, Colombia y México*

	Población (millones)[1]	PIB per cápita[2]	*Participación del* PIB*-textil* *	
			En PIB*-total*	*En* PIB*-manufacturero*
Colombia	32.8	1 260	0.60	2.87
Corea del Sur	43.4	8 620	1.25	4.24
México	83.3	3 030	0.92	4.12

[1] Millones de personas.

[2] Dólares de 1990 para Corea del Sur. Para Colombia y México periodo base 1989-1990, de acuerdo a cifras del *Reporte Anual del Banco Mundial.*

* Las cifras de Colombia se tomaron del Plan de Acción Exportadora; Fedesarrollo-Analdex, p. 128. Para México, Memoria estadística Canaintex. Para Corea, cifras de la participación en el PIB total y el manufacturero son de 1990, citado en Medina, 1994, p. 33. El autor supuso que el PIB textil de 1990 resultó igual al de 1985.

FUENTE: Elaboración propia.

Como puede observarse en el cuadro 1, en Colombia, al igual que en México, la participación del PIB textil en el PIB total no superó 1% en 1993, mientras que en Corea del Sur dicho aporte alcanzó 1.25% para 1990. Desde la perspectiva de su participación en el PIB industrial, el sector textil de Corea del Sur registró un aporte de 4.24%, casi dos veces mayor que el de Colombia y similar al de México.

Otro hecho importante es que mientras en Corea del Sur el sector textil aportó en 1990 22.6% del empleo manufacturero y 7.33% del empleo total, en Colombia y México (en 1993) estas cifras tuvieron 14.4 y 1.3% y 10.3 y 1.06% respectivamente; esto pone en evidencia la

escasa importancia del sector en tanto generador de puestos de trabajo en los dos países de América Latina. En la nación asiática se observa un fenómeno diferente, a pesar de la existencia de industrias que laboran con alta intensidad de capital. En cuanto generadora neta de divisas, la industria en mención es marcadamente deficitaria en México, mientras que en las otras dos naciones es superavitaria (véase cuadro 2).

Considerando que precisamente Corea del Sur tenía en 1950 un PIB per cápita similar al de Haití (US$ 140 aproximadamente), podemos entender mejor la importancia y el alcance del proceso de acumulación coreano, en el que las manufacturas en general y el sector textil en particular, han sido actividades importantes en el desarrollo de dicho país; sin embargo, no debe soslayarse el papel fundamental que se le otorgó al sector agrícola en gran parte de su desarrollo.

CUADRO 2. *La industria textil como generadora de empleo y divisas en Colombia, Corea del Sur y México*

	Empleo (miles-personas)			*Divisas (millones-US)*		
	(a) POT1	*(b)* POIM2	*(c)* POITEX3	*Exp.*	*Imp.*	*Bc*
Colombia	9 184	886	128	889	56	833
Corea del Sur	15 190	4 928	1 114	14 700	3 500	11 200
México	23 330	2 410	249	789	1 852	(1 063)

POT1 = población ocupada total; POIM = población ocupada en la industria manufacturera; POITEX3 = población ocupada en la industria textil; c/a = participación del trabajo textil en el total c/b = participación del trabajo textil en el manufacturero.

FUENTE: Elaboración propia con base en DANE-Colombia, 1993. Para México cifras del INEGI, 1993, y para Corea del Sur el año tomado es 1990. Citado en Medina, 1994, p. 33.

2.1. Las fibras en la cadena textil

México cuenta con una industria textil suficientemente capaz para conquistar mercados del exterior.

La exportación de prendas de vestir puede ser desde simple maquila, hasta totalmente integrada a partir de la fibra. Esta última opción es la que más beneficios trae al país, ya que además de un alto contenido de valor agregado, integra de manera natural a la cadena textil.[5]

El inicio de esta cadena es la *fabricación de fibras,* hechas por pocas industrias en México, pero con gran capacidad. Esta producción de fibras, salvo el caso de la lana, ha sido suficiente para abastecer a la industria textil. Sin embargo, la articulación de la cadena muestra una inadecuada interrelación, principalmente en las formas de suministro, calidad y precio.

Como resultado de los cambios tecnológicos, la producción de fibras de origen natural ha ido perdiendo espacio en relación con las químicas. Estas últimas, que comprenden tanto a las artificiales como a las sintéticas, se usaban originalmente en México para compensar la escasez de las fibras naturales. Entre 1982-1991 el consumo nacional de fibras blandas ha sido errático, no obstante se registró una tendencia creciente al pasar de 384 505 tons a 507 982 tons en 1991, lo que significó un crecimiento promedio anual del 3.2%. La fibra de mayor consumo es la de origen químico 65.85% en 1991, seguida por el algodón con 32.97% y la lana con 1.58 por ciento.

Hasta antes de la apertura, el subsector de fibras químicas tuvo capacidad para exportar gracias a que disfrutaba de una ventaja relativa en el costo de los insumos, a pesar de que la calidad de la materia prima no era siempre tan competitiva y de que en ocasiones el abastecimiento doméstico era limitado. En la actualidad, esa actividad se encuentra en una posición competitiva desventajosa debido a que, cuando por falta de abastecimiento de Pemex tiene que importar sus insumos, debe pagar precios fijados en el "mercado internacional", es decir, precios superiores a los de transferencia que fijan las empresas internacionales que compiten con él, en los que sí está integrada la petroquímica básica y la secundaria (Márquez, 1994).

Este sector está fuertemente concentrado en el país. En la producción de fibras químicas existe un pequeño número de empresas (nueve): Celanese Mexicana, Celulosa y Derivados, Nylon de México,

[5] David Maauad, "Integración de la cadena textil para penetrar en mercados de exportación, *El Financiero,* abril 1 de de 1995, p. 27A, México, D. F.

Después de hacer una descripción de cómo está conformada la cadena textil en México, el dirigente empresarial "corta" la cadena en la industria del vestido, soslayando dos eslabones más que precisamente, según Gereffi 1994, Appelbaum *et al.,* 1994, son los que se apropian de buena parte del valor agregado de la rama: la transportación y el mercadeo en el exterior.

Fibras Sintéticas, Fibras Químicas, Industria Polifil, Finacril, Kimex e Impetmex. Las plantas de producción se localizan en zonas cercanas a los centros de consumo. Entre las nueve empresas operan 30 plantas en todo el país, distribuidas principalmente en el Estado de México, Querétaro, Jalisco, Nuevo León, Veracruz, Tlaxcala y Tamaulipas (Serfín, 1994).

La producción de fibras sintéticas es intensiva en capital y da empleo a 15 mil personas aproximadamente. Participa con 0.30% del PIB nacional, equivalente a 1.3% del PIB manufacturero para 1994. Las exportaciones registraron un ingreso de 250.8 millones de dólares (mdd) en 1994, con un superávit de 105.8 mdd aproximadamente, es decir, esta subrama es generadora neta de divisas.

En el caso de Colombia la fabricación de fibras ha sido irregular en la última década, sobre todo en las relacionadas con las fibras naturales. Las principales empresas productoras de fibras químicas son: Fabricato, Enka de Colombia y Coltejer.

Para 1993, Colombia hizo las mayores exportaciones de fibras sintéticas las realizó con (ALADI) (excluyendo a México), el Grupo Andino (sin Venezuela) con la Asociación Latinoamericana y el resto de América; los montos fueron 10.9, 7.8, 1.8 y 1.1 mdd respectivamente.

A partir de información preliminar registrada en Analdex, 1994, se puede constatar que la actividad exportó fibras en 1993 por un total de 51.6 mdd e importó 121.4 mdd, es decir, arrojó un déficit comercial de 69.8 mdd aproximadamente. En materia de fibras naturales, la mayor importación fue de fibras de algodón (19.9 mdd) y de lana (3.2 mdd).

Los analistas de la industria textil coreana señalan que el nivel tecnológico de Corea en la fabricación de fibras sintéticas se encuentra 10 años atrás respecto del alcanzado por la industria japonesa y alemana. Adicionalmente, esta industria es comandada por capital nacional en todas las fases de la cadena.

2.2. *La fabricación de telas con proceso de hilado, tejido y acabado*

El siguiente eslabón es la fabricación de telas con procesos de hilado, tejido y acabado; está representado por empresas en todos los niveles, desde grandes con tecnología de punta, hasta pequeñas con equipos obsoletos. Las industrias textiles mexicanas pueden en gran medida,

cumplir con normas de exportación después de un profundo proceso de restructuración en los últimos años.

La fabricación de telas comprende el hilado y tejido de fibras naturales: algodón y lana; sintéticas: acrílico, nylon y poliéster; artificiales: rayón y acetato. Una vez hecho el hilado y el tejido, se pasa al proceso de acabado, que consiste en teñido, estampado y grabado, para obtener el producto final.

Por su parte, las empresas productoras de hilados y tejidos de algodón también enfrentan en la actualidad una desventaja competitiva respecto a los bienes procedentes de países orientales, donde el precio del algodón se sitúa por debajo del internacional (Márquez, 1994, *op. cit.*).

La rama genera tres tipos de productos principales: los destinados a la industria de la confección de ropa, los que emplea la industria de textiles de uso doméstico y los tapices y recubrimientos, utilizados por las industrias automotriz y mueblera, principalmente. En 1993 la participación de la rama dentro del PIB nacional, fue 0.45%; casi 2.0% en el PIB manufacturero y 26% del PIB textil. La fabricación de telas genera 70 mil puestos de trabajo aproximadamente.

Existen alrededor de 1 200 empresas fabricantes de telas, muchas de las cuales están integradas hacia atrás y producen su propio hilo, lo que les permite generar un mayor valor agregado. De este total de empresas, 5%, constituido por las grandes y medianas, genera 80% de la producción total, mientras que el restante 95% son pequeños productores. Las empresas se ubican, principalmente, en los estados de Puebla, Tlaxcala, Estado de México, D. F. y Jalisco (Serfin, 1994).

El déficit de la balanza comercial de telas sobrepasó los 400 mdd en 1993, es decir, aportó 41% del déficit total de la rama textil que para 1993 alcanzó los 1 063.3 mdd.

El cambio tecnológico en la hilatura se caracteriza entre otras cosas por el uso intensivo en capital. En México la planta promedio es de 7 mil husos, aproximadamente la mitad del promedio europeo y la quinta del estadunidense. Los fabricantes de maqiunaria sugieren que 15 mil husos es la escala mínima económica, tamaños inferiores generan deseconomías (Medina, 1994).

En lo referente a tejido, la industria contaba en 1990 con 45 mil telares. En términos de escala, algunos estudiosos de la industria arguyen que la planta de México parece la adecuada, dado que su distribución es similar a la de Italia y España. Sin embargo, tanto en el proceso

algodonero como lanero la utilización de la capacidad instalada ha sido baja.

Por otra parte, el acabado es un factor determinante en la calidad del producto, sea tela o confección y añade un valor agregado importante. El acabado es el eslabón más débil de la cadena textil. Los principales problemas se identifican en el parque industrial, tecnología de proceso y la estructura del sector. Respecto al parque industrial, se puede señalar que su antigüedad es aproximadamente de 25 años, salvo en el caso de estampado que es de 15 años. La antigüedad constituye un problema, ya que los principales cambios tecnológicos que se han dado en el escenario mundial, se han registrado precisamente en este segmento. Los factores que han propiciado esta evolución son el tejido de telas anchas, 160 cm, que generan menos desperdicios al cortarse, y su demanda en los mercados internacionales.

Pero no cabe duda que las dificultades de la mayoría de las empresas de hilados y tejidos para adaptarse a un entorno mucho más competitivo obedecen a varios fenómenos que, en muchos casos, se retroalimentan entre sí. Los principales obstáculos que enfrentan los intentos de modernización de la industria textil parecen estar asociados a un mercado estancado y sumamente inestable.

El equipo de acabado en México procesa como promedio tela de alrededor de 100 cm de ancho, limitando sus posibilidades de exportación, sólo 29% de la capacidad de acabado procesa telas de anchos iguales o superiores a la norma de los principales importadores. Otro aspecto importante en esta etapa de la cadena es el secado final, se estima que la edad de los equipos fluctúa entre los 25 y 30 años. Su actualización promovería una reducción en el daño mecánico de las telas y la mejora en la apariencia, así como ahorros de energía e insumos.

Colombia, por su parte cuenta con una planta fabril en materia de hilado y telares bastante importante. Esta actividad exportó en 1993 178.6 mdd, casi tres veces más de lo exportado en 1989: 57.5 millones de dólares.

Para el país el sector textil en general y la fabricación de telas en particular es prioritario para los esfuerzos de industrialización. En 1993 esta fase de la cadena textil era la que tenía mayor eslabonamiento hacia atrás y hacia adelante.

La industria textil coreana en materia de tejido opera en promedio 7 mil horas por año, mientras que México sólo labora 4 mil horas.

Aunque parezca paradójico, esta industria muestra un bajo nivel de sofisticación en algunas etapas de la cadena textil, producto del alto grado de obsolescencia "moral" de buena parte de los equipos, lo que obviamente limita la posibilidad para desarrollar productos de alta calidad.

En consecuencia, el gobierno y la industria han estado trabajando conjuntamente con el propósito de mejorar aquellos eslabones de la cadena en los que se presenta mayor debilidad que afecta el desarrollo de productos de mayor valor agregado, como son los casos de teñido y acabado y los diseños y moda (Medina, 1994, p. 38).

2.3. La confección de prendas de vestir

En México, este eslabón de la cadena es sumamente atomizado y disperso. Empresas que van desde la micro —totalmente familiar—, la pequeña, muy variada tanto en administración como en tecnología, la mediana, que normalmente cuenta con niveles de eficiencia y calidad aceptable, y la grande que está desarrollada en forma completa.

En la recuperación reciente, la deprimida demanda interna de prendas de vestir se recuperó a un ritmo de más de 6% anual; en cambio —debido a la penetración de prendas importadas—, la demanda interna de textiles sólo creció 1.9%, y esto en un ámbito de competencia creciente de los importadores de telas. Y, si bien es cierto que lo anterior crea un clima poco apropiado para emprender procesos de modernización, no es menos que la credibilidad del mercado complica aún más el cuadro de dificultades (Clavijo y Casar, 1994, p. 449).

Los principales centros productores se ubican en el Distrito Federal y los estados de Nuevo León México, Jalisco y Puebla. Entre las principales empresas en la confección de ropa interior y exterior de hombre y mujer se encuentra *i)* ropa de hombre; Arrow, Dana, Cavalier, GFT (High Life), Roberts, Scappino, Yale y Zaga; *ii)* ropa de mujer: Catalina, D'luv, Ivonne, Julio, Marsel, Sadaky, Vanity (Serfin, 1994, p. 215).

En rigor, esta rama es la de mayor importancia del sector textil, tanto por su participación relativa en el PIB sectorial (49.9% en 1993), cuanto por el empleo directo e indirecto que genera, que representa 40% del empleo textil. Su contribución al PIB manufacturero fue 3.7% y 0.83% del PIB nacional.

En el caso de Colombia, la producción del sector prendas de vestir aumentó a una tasa real promedio anual de 9.6% entre diciembre de 1985 y diciembre de 1990. En 1991 se presentó una contracción de 2.8% que se prolongó hasta mediados de 1992. A partir de ese momento se observa una recuperación, que permitió cerrar ese año con un incremento de 4.2% en la producción real.

Estrechamamente articulado al desarrollo de la industria textil, el sector de confecciones (etapa tres de la cadena) ha logrado crecer de manera sostenida, hasta convertirse en uno de los ramos más grandes de la industria manufacturera colombiana (Analdex, 1994). Según el Censo Económico del Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE— el sector estaba compuesto en 1993 por 19 746 establecimientos en el ámbito nacional, que en conjunto generaban 240 mil empleos, entre directos e indirectos, con una participación de 13.31% en el total de la industria manufacturera, ubicándose como primer generador de mano de obra (esta cifra difiere ligeramente de la del cuadro 2 ya que incluye el trabajo indirecto).

En este país, la confección es un sector típico de pequeña y mediana empresas (95%), representando estos estratos las dos terceras partes de su valor agregado. La PMI aporta al sector 73.5% de la producción y 69% de la mano de obra. En esta industria, las economías de escala no son significativas. Las empresas se articulan mediante la subcontratación (diseño, manufactura, mercadeo), lo que posibilita mayor flexibilidad en las respuestas del sector a las demandas del mercado.

En efecto, la relación producto/capital es interesante: por cada millón de pesos invertido en activos fijos, el sector genera N$5.1 millones de valor agregado, mientras la cadena en su conjunto (incluyendo la fabricación de fibras) sólo genera N$2.5 millones.[6] En 1993 el país exportó a Estados Unidos 287.64 mdd es decir 51.4%, le siguió Venezuela que exportó 142.66 mdd (25.5%) y Alemania con 227.70 millones de dólares.

En el caso de Corea del Sur, cabe reconocer que este país ha surgido como uno de los mayores productores de textiles, medido tanto por sus instalaciones como por sus exportaciones. En 1990 ocupó el tercer lugar en la producción mundial de textiles y el séptimo como fabricante de maquinaria y equipo textil.

[6] Cabe anotar que el tipo de cambio nominal para los países aludidos en mayo de 1995 es: Colombia, 841 pesos colombianos por 1 dólar; México, N$ 6.22 por 1 dólar.

Aunque el avance de la industria pesada y química ha sido notorio, las autoridades coreanas consideran al sector como estratégico para la economía nacional. También las industrias han disfrutado de beneficios fiscales mediante diferentes esquemas que consideraban la exención de impuestos a la importación de materias primas, la reducción de impuestos al pago de dividendos: deducciones del impuesto sobre la renta por ahorros en energía e inversión en investigación y desarrollo, depreciación acelerada en maquinaria y equipo; y apoyos a empresas con pérdidas, originadas por fallas en información o problemas en la exportación.

En efecto, la mayor parte de las exportaciones textiles coreanas se destinan a Estados Unidos y Japón, estos dos países absorben más de 40% de las exportaciones totales. Tal industria está modificando sus esfuerzos de comercialización en todas aquellas áreas en donde no existan sistemas de cuotas, tales como el Medio Oriente, África, y Sudamérica.

Por otra parte, y como se observa en el cuadro 3, no todas las fases de la cadena textil generan igual valor agregado. En el caso de México, es notorio que en la primera etapa de la cadena, el menor valor lo agrega la fabricación de fibras duras (1.1%), mientras que la fibras blandas aportan la mayor parte (33.9%). Pero en rigor, es la confección de prendas de vestir (47.6%) la etapa en la que mayor valor se incorpora a la producción textil mexicana. Desde la perspectiva de las exportaciones, es el mercadeo donde se registra el mayor valor agregado, es decir, en el caso de México (44.4) y Colombia (46.3). Cabe recordar que regularmente los países en vías de desarrollo no tienen comercializadoras en el exterior.

En síntesis, y siguiendo la metodología de Gereffi (1994) se puede comprobar que es la fase de mercadeo en la que mayor valor se agrega en la cadena textil. Las cifras del lado izquierdo (1) de cada uno de los cuadros presentan la participación en el valor agregado nacional, mientras que las cifras de la derecha (2), ofrecen la misma participación pero desde la perspectiva de la cadena exportadora global. Una gran diferencia de Corea del Sur con México y con Colombia consiste precisamente en que en dicha nación las comercializadoras de productos textiles en el extranjero son de capital nacional, no así en nuestros países (véase cuadro 3).[7]

[7] Las estimaciones del valor añadido para la cadena textil global se realizaron con base en entrevistas con exportadores de México-Canaintex. Sin embargo, las cifras son: de México de 1992, Colombia 1993 y Corea del Sur 1990.

CUADRO 3. *Valor agregado en cada fase de la cadena textil en los países de México, Colombia y Corea del Sur*
(porcentajes)

Países / Fases	México *		Colombia **		Corea Sur ***
	1	*2*	*1*	*2*	*2*
1. Fabricación de fibras	35.0	21.3	44.0	24.5	20.0
i) Blandas	33.9	20.5	42.0	23.0	n.d.
ii) Duras	1.1	0.8	2.0	1.5	n.d.
2. Fabricación de telas	17.4	10.2	25.0	11.0	13.3
3. Prendas de vestir	47.6	22.8	31.0	16.4	22.2
4. Transporte		1.3		1.8	3.1
5. Mercadeo		44.4		46.3	58.3
6. Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1989-1992, tomo III, INEGI, cuadro 84.
** Estimaciones con base en cifras de Analdex, 1994, p. 131.
*** Estimaciones preliminares con base en diferentes estudios, en especial Gereffi, 1994 y Medina, 1994.
FUENTE: Elaboración propia.

3. CARACTERÍSTICAS Y TENDENCIAS DE LA INDUSTRIA TEXTIL Y DEL VESTIDO EN MÉXICO

Para el caso de la industria textil —aunque explicablemente en mayor medida en la rama de prendas de vestir— el motivo principal (no único) de su estancamiento productivo se deriva de una baja sustancial en los niveles de remuneraciones de los asalariados medidos en términos de poder adquisitivo real, así como la apertura indiscriminada de la economía.

3.1. Aporte al PIB, al producto manufacturero y al empleo

No cabe duda que la sumatoria de cambios en la economía mexicana en general y en el sector industrial en particular ha dejado una secuela de efectos de distinto signo. Tal como lo describe Ibarra (1994):

> (...) muchas empresas (sobre todo las grandes) se han consolidado, en el sentido de mejorar finanzas, eficiencia productiva y penetración en los mercados foráneos. En otros estratos, se observa el fenómeno contrario, singularmente en aquéllos formados por pequeñas y medianas industrias que no han podido adaptarse con la flexibilidad necesaria, y siguen inmersas en una crisis de consideración.[8]

En efecto reconoce el investigador citado en el párrafo precedente que las industrias tradicionales (alimentos, bebidas y tabaco, así como textiles, vestuario y cuero) ven declinar su participación en el valor agregado de las manufacturas (de 55 al 43% entre 1970 y 1993), mientras las industrias intermedias y las metalmecánicas se afianzan como las más dinámicas (véase cuadro 4).[9] Surge también un exitoso segmento de maquiladoras y crece sensiblemente la producción exportadora. En síntesis, y complementando (Cal y Mayor, 1994), hay ramas de actividad en situación muy difícil (algunas textiles, manufacturas de acero, fabricación de juguetes, madera, ciertos alimentos), así como numerosas empresas dentro de casi todo el sector industrial que están lejos de haberse acomodado al cambio.

CUADRO 4. *Industria manufacturera: estructura del* PIB
(porcentaje sobre precios constantes de 1980)

	1970	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*	*1993*
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Industria trad.	54.7	50.7	48.1	48.7	45.4	43.4
Industria inter.	27.5	29.3	30.6	32.9	33.7	33.5
Industria metal.	17.8	20.0	21.3	18.5	20.9	23.1

FUENTE: INEGI. Citado en Ibarra, 1994, p. 7.

[8] Según cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y de Nacional Financiera, la micro, pequeña y mediana empresas abarcan 98% de los establecimientos, absorben 50% de la mano de obra ocupada y aportan 11% del PIB. Las de tamaño micro comprenden 97% de los mismos establecimientos y las dedicadas a actividades manufactureras representan 11% de ese gran total.

[9] Las industrias intermedias: química, plásticos, cemento, siderurgia incrementan su participación en el producto (de 28 a 33% en el mismo periodo) y la industria metalmecánica (productos metálicos, maquinaria eléctrica y no eléctrica, electrónica y equipo de transporte), a pesar de variaciones cíclicas marcadas, también incrementa su participación en el producto manufacturero (de 18 a 23% en el mismo lapso). Citado en Ibarra, 1994.

Aunque en situación poco halagüeña, México cuenta con una industria de textiles y prendas de vestir importante, a la que en 1990 correspondió 5.03% de la producción bruta del sector manufacturero y 1.15% del valor agregado.

Sin embargo, cabe destacar que paulatinamente esta idustria ha ido perdiendo importancia en cuanto a su aporte al producto manufacturero y al producto total. Mientras que en 1980 la industria textil contribuyó con 6.30% del PIB manufacturero, para 1993 sólo aportó 4.12%, es decir, vio mermada su participación más de dos puntos porcentuales, en un contexto de bajo crecimiento (cuadro 5).

CUADRO 5. *México:* PIB, *manufacturero y textil para años seleccionados* (millones de pesos a precios de 1980)

Año	PIB *total*	PIB *manufacturero*	PIB *textil*	*Partic. del* PIB *tex.* *En total*	*En manuf.*
1980	4 470.1	988.9	62.3	1.39	6.30
1983	4 628.9	943.6	58.7	1.27	6.23
1986	4 738.6	995.8	58.5	1.23	5.87
1988	4 887.8	1 059.9	59.3	1.21	5.60
1990	5 276.7	1 203.9	60.5	1.15	5.03
1992	5 619.8	1 280.7	56.1	1.00	4.38
1993 *	5 644.7	1 261.7	51.9	0.92	4.12

* Cifras preliminares.
El PIB textil incluye: hilados y tejidos de fibras blandas, hilados y tejidos de fibras duras y otras industrias textiles.
FUENTE: Elaborado con base en memorias de Canaintex. México.

Por otro lado, el desempleo actual en México es enorme, mientras en los años setenta la ocupación creció a un ritmo anual promedio de 4.8%, entre 1982 y 1991 (último año para el cual se dispone de cifras agregadas de cuentas nacionales al respecto) lo hizo apenas al 0.8%. Como en este periodo la población económicamente activa (PEA) creció a una velocidad cercana de 33.% anual,[10] la diferencia entre ambos ritmos de expansión hizo caer la tasa de empleo (la relación entre ocupación total y la PEA) para 1991 cerca de 20% respecto al nivel que tenía en 1980 (López, 1994).

[10] A. Cassioni (1991), "El mercado laboral en México: los años de la crisis", revista *Investigación Económica,* núm. 198. La autora menciona la cifra de 3.3% para el periodo 1980-1990, y la atribuye a Conapo. Citado en López, 1994.

La industria textil empleó en 1990 aproximadamente 11.33% de los trabajadores del sector manufacturero, y la de prendas de vestir 4%. Como generadora de puestos de trabajo, esta industria tiene un peso relativamente importante en cuanto a su aporte al empleo manufacturero. En 1990 empleó aproximadamente a 284 mil personas en forma directa (véase cuadro 6). Sin embargo, en el periodo 1981-1993 el sector dejó de dar empleo a 60 mil personas aproximadamente, y entre 1992-1994 despidió a 23 mil, lo cual pone de manifiesto el declive del sector en tanto generador de empleo.

CUADRO 6. *Industria textil mexicana-generación de empleo, 1981-1990* (miles de personas)

Concepto	*1981*	*1983*	*1985*	*1987*	*1990*	*1993*
1. POT	21 548	20 995	21 956	21 867	23 403	23 330
2. POIM	2 557	2 326	2 450	2 429	2 507	2 410
3. POIT	309	288	292	283	284	249
Participación						
3/1	1.43	1.37	1.33	1.29	1.21	1.06
3/2	12.08	12.38	11.91	11.65	11.33	10.33

FUENTE: Basado en cifras del INEGI.
POT = Personal ocupado total.
POIM = Personal ocupado en la industria manufacturera.
POIT = Personal ocupado en la industria textil.

López (1994) señala que incluso la recuperación iniciada en 1987 y que se extendió durante 1991-1992 se tradujo en una demanda de fuerza de trabajo muy inferior a la que se necesitaría para dar ocupación remunerada a la población que buscó empleo: 1.3% frente a 3.3%. La situación de la manufactura es quizá la más dramática: entre 1981 y 1993 (segundo trimestre de cada año) la ocupación descendió 36%, cuando hubiera debido crecer 48% para que se mantuviera la participación del empleo manufacturero como proporción de la PEA. Debido

a ello, esa participación cayó a la mitad de lo que representaba antes de la crisis de la deuda.

Observando el cuadro 7 se puede entender mejor la preocupación de empresarios, industriales y académicos en el sentido de insistir en la configuración de una política que promueva el empleo. Según las cifras del cuadro, la capacidad ociosa en el primer semestre de 1993 iría desde un mínimo de 11% (papel cartón) hasta un máximo de 59% (textil). Nótese que la capacidad ociosa fue elevada no sólo en 1993, sino incluso en 1992, cuando la economía sostuvo un ritmo de crecimiento más pronunciado. Para los primeros meses de 1995, la participación del sector textil en el empleo manufacturero se redujo en forma importante debido al severo programa de choque que se implementó en febrero próximo pasado, lo cual se tradujo en una pérdida aproximada de seis mil puestos de trabajo del sector textil (según cifras preliminares del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

CUADRO 7. *México: porcentaje de capacidad ociosa por rama de actividad económica*
(promedios mensuales)

Actividad	*Primer semestre, 1992*	*Primer semestre, 1993*
Alimentos	28.4	30.7
Zapatos	21.7	21.8
Confección	14.8	22.3
Textil	43.1	58.9
Papel, cartón	18.9	10.8
Farmacéutica	21.6	29.9
Química	24.5	24.3
Petroquímica	37.8	37.0
Metalurgia	23.0	40.0
Minerales no meta.	18.2	17.8
Autopartes	24.4	28.9
Maquinaria y equipo	28.6	28.8

FUENTE: Tendencias, Informe Especial, 23 de agosto de 1993, citado en López, 1994.

El resultado del severo proceso de ajuste, es que el sector industrial pierde capacidad para impulsar el crecimiento y sobre todo la absorción de la fuerza de trabajo. La población ocupada en las actividades de transformación representó 25.6% del empleo en 1985 y alrededor de 21.5% en 1993.[11] Muchas de las economías se han concentrado en utilizar más intensamente las capacidades instaladas y en suprimir ocupaciones consideradas de más, lo que junto al menor dinamismo en la expansión de las empresas medianas o pequeñas, explican su aporte disminuido debido a la absorción de la mano de obra.[12] Las maquiladoras han sido una importante fuente de empleo, pero sus efectos multiplicadores quedan sin aprovechar por cuanto el grado de integración al resto de la economía es bajísimo (en el costo de producción, los insumos de origen nacional no representan más de 2 o 3% (Ibarra, 1994, p. 15).

3.2. Organización industrial

No ha avanzado mayormente la aplicación práctica de los planteamientos que insisten en la necesidad de nuevos métodos de organización de la industria textil que se han generalizado en México. La inestabilidad del mercado alienta comportamientos oportunistas y, por ende, inhibe la creación de los vínculos de confianza necesarios para el establecimiento de redes; asimismo, las dificultades de las textiles para modernizarse limitan el número de posibles integrantes de las redes en el crucial segmento de hilados y tejidos; sin embargo, tal vez el principal obstáculo al establecimiento de redes de empresas lo constituya un entorno institucional que inhibe la cooperación entre las empresas.

En estas áreas, destacan la inefectividad del aparato jurídico para resolver disputas sobre contratos entre empresas, la inexistencia de instancias de arbitraje voluntario, la inoperancia de las asociaciones gremiales —que, además, están divididas en textiles y confección— y las dificultades que entrañan para la subcontratación de algunos aspectos de la legislación laboral.

[11] Según el INEGI, el promedio anual de las exportaciones remuneradas en las manufacturas cayó de 2.6 a 2.4 millones de personas entre 1982 y 1992.

[12] En el periodo 1989-1992, el empleo en las manufacturas se estancó, cayendo en todas las ramas, excepto en las maquiladoras y en la elaboración de alimentos, bebidas y tabaco. Las reducciones fueron particularmente severas en productos metálicos básicos (−29%) y textiles (−15%).

3.3. Nuevas tecnologías y su transferencia

La internalización y la globalización de la economía nos ubica en un contexto de competencia contra la industria de todo el mundo, desde lugares donde el costo de la mano de obra es ridículo, hasta países cuya tecnología es tan avanzada que el mencionado costo es irrelevante. Ante esto, la pequeña y mediana industrias de nuestro país requieren desarrollarse a pasos agigantados, utilizando las más modernas técnicas de producción. Esto incluye sofisticados equipos auxiliados por computadora, desde el CAD/CAN (diseño o manufactura asistidos por computadora); y utilizar modelos como producción modular, respuesta dinámica, teoría de restricciones y administración de calidad total (Maauad, 1995a).

El uso de los brazos de robot autoprogramables para cortar, y sistemas computarizados para diseñar y producir patrones, controlar la calidad de la tela y guiar los cortadores de rayo láser, están cambiando la faz de la industria (Rada, 1993).

En la industria textil, por otra parte, el reto central parece ser el de adaptarse al cambio tecnológico y orgánico que representan las diversas variantes del sistema conocido como "respuesta rápida" *(quick response);* sobre todo, en vista del probable desfasamiento del Acuerdo Multifibras, lo que implicará perder el acceso privilegiado al mercado de Estados Unidos, y de que, en ese caso, la competencia basada en salarios bajos con varios países orientales estará descartada, la única salida para la industria textil parece ser la modernización acelerada. Ahora bien, la adaptación a dicho modelo exige inversiones coordinadas en los distintos eslabones de la cadena para generar redes de empresas eficientes; sin embargo, no parece que el mercado pueda coordinar las inversiones requeridas al ritmo y en el sentido necesarios desde el punto de vista de la viabilidad en el largo plazo del complejo textil, aun si se recupera el resto de los obstáculos a la competitividad (Clavijo y Casar, 1994, *op. cit.).*

La diferenciación tecnológica y la producción en masa que implica el mercado de textiles y de confeccionados ha condicionado en las décadas pasadas una mayor propensión a automatizar los procesos, a incorporar el uso de la informática y las telecomunicaciones y a reorganizar los procesos de comercialización con el fin de hacer frente, también, a un mercado internacional más competido por la emergencia y gran

penetración de los grandes productores como China, Corea del Sur, Hong Kong y Taiwán, entre otros.

Sin embargo, de acuerdo a Botella *et al.* (1990) y al Boston Consulting Group (1987), la dotación de maquinaria textil en determinados sectores se ha venido situando en un nivel competitivo mundialmente. Es el caso del equipo y la tecnología utilizadas en la producción de fibras sintéticas y celulósicas (a excepción del que tiene que ver con el hilado y extrusión de poliéster y nylon); asimismo, el equipo de hilado y tejido de punto se ubica a un nivel tecnológico equivalente al de los países desarrollados —según los autores citados, existen en México 45 mil nuevos telares que sostienen ese nivel competitivo de la industria textil nacional.

En efecto, de acuerdo con cifras del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología (1990), durante 1982-1988 la industria textil y del vestido participó con 15.5% del total de operaciones registradas por la industria manufacturera, esto es, 1 147 contratos de transferencia de un total de 7 368 (Montoya, 1993, p. 32).

En resumen, a pesar de que en ninguna de las actividades de la industria textil existen barreras tecnológicas al ingreso de nuevas empresas y como consecuencia del "relativamente bajo grado de capitalización" en el sector propiamente textil entre 1983 y 1987, nuestra posición competitiva en tecnología dura ha empeorado en escala internacional y nos encontramos en una situación de claro rezago respecto a los países exitosos. En lo que concierne a la introducción de técnicas organizativas modernas en el subsector de prendas de vestir, tomando como patrón de referencia internacional los establecimientos maquiladores, el rezago es también evidente y parece estar relacionado con el bajo grado de difusión de la tecnología dura moderna, el pequeño tamaño de los establecimientos, los bajos salarios que se pagan y el hecho de que, tradicionalmente, el cliente nunca ha podido exigir mucho (Márquez, 1994, p. 130).[13]

4. MÉXICO Y EL MERCADO MUNDIAL DE TEXTILES

A partir de la segunda posguerra, la industria textil y del vestido exhibe un panorama de gran y creciente competencia mundial, haciendo efectivas en él las tendencias de la denominada globalización económica.

[13] Las comillas son nuestras.

No resulta casual, por ello, que si a partir de mediados de los años cincuenta el crecimiento del comercio mundial ya no rebasara como anteriormente el ritmo de expansión del producto mundial, esto se asociara a la reaparición de restricciones proteccionistas, interpuestas por los países industrializados y precisamente a las exportaciones de bienes agrícolas y a productos manufacturados como los textiles, exportados en gran proporción por países en vías de desarrollo.

El comercio textil es uno de los rubros del comercio más firmemente regulado en la enorme mayoría de los países. El principal instrumento de regulación es el Acuerdo Multifibras, en el cual México participa. Dadas las condiciones de acceso irrestricto y el hecho de que está situado al lado del mayor mercado textil del mundo, México es una salida natural para los excedentes de producción de Estados Unidos y para los productos de diferentes países del Sudeste Asiático que no consiguen entrar a ese país.

Además, debido no sólo a las prácticas de *dumping*[14] sino también cuando se trata de un comercio más regular, el mercado mexicano está sujeto a variaciones bruscas del flujo de importaciones a precios con frecuencia de remate. Este tipo de competencia frena la capacidad real de establecer vínculos duraderos con los clientes en la confección y aumenta el riesgo de la inversión, por lo que se traduce en un obstáculo para la modernización de la industria.

En el comercio de textiles y prendas de vestir, ya desde los años sesenta se constata una agudización de esta competencia con la creciente penetración en el mercado internacional de las exportaciones de los llamados Tigres del Sudeste Asiático (Hong Kong, Taiwán y Corea del Sur), a los que más recientemente se ha agregado China. Otros países asiáticos (Malasia, Singapur, Indonesia, etcétera) y de la Cuenca del Caribe, participan crecientemente de esta tendencia competitiva cuyo principal escenario es el norteamericano.

[14] Dentro del GATT (actualmente Organización Mundial de Comercio —OMC—), el tratamiento a las prácticas desleales de *dumping* y de las subvenciones está regulado mediante códigos de conducta que tienen, respectivamente, los siguientes nombres: Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (conocido como Código o Acuerdo Anti*dumping*) y el Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (conocido como Código o Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias). México es suscriptor del Código Anti*dumping* pero no del importantísimo Código sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias; como se verá más adelante esto pone en franca desventaja a la industria mexicana.

CUADRO 8. *Exportadores líderes de prendas de vestir, 1980-1987* (porcentajes y TMCA %)

Países	*Participación en XM (1987)*	*Xpv/Xt*		*1980-1986* (TMCA %)
		1980	*1987*	
Hong Kong	13.1	25.1	22.1	9.2
Italia	11.1	6.0	7.8	8.5
Corea Sur	9.2	16.8	15.9	10.9
RFA	6.2	1.5	1.7	6.3
Taiwán	6.1	12.3	9.3	9.7
RP China	4.6	9.2	9.5	9.7
Francia	3.7	2.1	2.1	1.7
Inglaterra	2.9	1.7	1.8	—0.7

Equivalencias: XM = Exportaciones mundiales de ropa, Xpv = Exportaciones de prendas de vestir, Xt = Exportaciones totales del país. La TMCA % de la última columna se refiere al ritmo de crecimiento de las exportaciones de prendas de vestir.
FUENTE: GATT (1988).

En el cuadro anterior (8) se muestra información respecto a la posición de liderazgo del comercio de vestido derivada de diferenciales en el crecimiento de las exportaciones por país asimismo, identifica los distintos pesos relativos de cada segmento exportador nacional de prendas de vestir, revelando una mayor ponderación en los países de reciente industrialización. Para 1987, los tres principales exportadores de prendas de vestir eran Hong Kong, Italia y Corea del Sur.

En materia de importaciones los estados nacionales con mayor volumen en prendas de vestir, fueron Estados Unidos, la República Federal Alemana, Francia, Japón e Inglaterra. Los cinco países antes anotados absorbieron en 1987 aproximadamente 62.4% de las importaciones totales de prendas de vestir, que para el año mencionado alcanzaron aproximadamente 82 mmd (véase cuadro 9).

En efecto, Estados Unidos era para 1987 el mayor comprador mundial de textiles y vestidos, y entre los diez mayores proveedores México era el país de Latinoamérica con mayor participación. Destaca el hecho de que de los cinco mayores proveedores de textiles y prendas de vestir a Estados Unidos, cuatro son países del Sudeste Asiático. Además, sumados los valores de dichos países, el aporte era superior

CUADRO 9. *Importadores líderes de prendas de vestir, 1980-1987*
(valor, porcentajes y TMCA por ciento)

País	*Valor de Mpv (mmd, 1987)*	*Mpv/Mt*		*1980-1986 (TMCA %)*
		1980	*1987*	
Estados Unidos	22.1	2.7	5.2	18.0
RFA	14.2	4.5	6.2	3.7
Francia	5.6	2.0	3.9	7.9
Japón	4.6	1.1	3.1	10.9
Inglaterra	4.6	2.5	2.9	3.4

Equivalencias Mpv = Importaciones de prendas de vestir; Mt = Importaciones totales del país; mmd miles de millones de dólares americanos. La TMCA % se refiere al crecimiento de las importaciones de prendas de vestir.
FUENTE: GATT (1988), citado en Montoya, 1993.

a 41% de las importaciones realizadas por el mayor consumidor del mundo. El proceso chino es digno de analizar con más detenimiento, dado que este país vende a Hong Kong 40% de las compras textileras de este último, en consecuencia, las compras estadunidenses a China serían superiores a 12.5% como aparece en el cuadro 10.

CUADRO 10. *Estados Unidos: importaciones de textiles y vestidos por país de origen, 1987*
(porcentajes)

País	*Participación*	*País*	*Participación*
China	12.5	México	4.0
Taiwán	11.0	Filipinas	3.0
CEE	10.4	Pakistán	3.0
Hong Kong	9.0	India	3.0
Corea del Sur	9.0	Japón	3.0
Canadá	5.0	Otros	27.1

FUENTE: La misma del cuadro 9.

4.1. Estructura de su comercio y balance comercial

La participación de México en el comercio internacional de textiles, sin tener en cuenta la efectuada por las industrias maquiladoras, ha sido baja. En el periodo comprendido entre 1981 y 1986, las exportaciones de textiles, en más de la mitad de fibras artificiales y sintéticas, alcanzaron un valor medio anual de 141 mdd. El valor de las exportaciones de prendas de vestir no llegó a 42 mdd. La rápida expansión de la demanda interior, unida a los elevados precios del mercado interno, aislados de la competencia internacional, desalentó las exportaciones (GATT, 1993).

Desde 1987 hasta 1991, las exportaciones registraron expansión relativamente importante, pero no lograron superar el vertiginoso incremento de las importaciones. Entre los factores que influyeron en dinamizar las exportaciones se pueden destacar: la sensible devaluación del peso, el estancamiento de la demanda interior, la proximidad al mayor comprador del mundo y la modernización de la maquinaria en algunas empresas que tuvieron capacidad para reconvertirse.[15]

CUADRO 11. *Industria textil mexicana: balanza comercial sin maquiladoras, 1988-1993*
(millones de dólares)

Año	*1988*	*1989*	*1990*	*1991*	*1992 **	*1993 **
Exportaciones	404.8	503.5	499.0	615.9	688.9	788.5
Importaciones	293.4	700.6	922.6	1 201.0	1 670.7	1 851.8
Saldo	111.4	(197.1)	(423.6)	(585.1)	(981.8)	(1 063.3)

* Cifras preliminares.
FUENTE: Elaborado con base en datos de Canaintex-Banco de México.

[15] Según Lindquist y Sánchez (1988), otro factor que ha contribuido al crecimiento de las exportaciones es que para 1992 los costos del factor trabajo en México eran comparables con los de algunos productores de Asia Meridional. El mejoramiento de la situación de México en cuanto al costo de la mano de obra fue fruto de diversos factores, entre los que puede citarse el hecho de que los salarios crecieron con menor rapidez que la inflación. En pesos reales, los salarios eran en 1987 inferiores 50% al nivel máximo que alcanzaron en 1981.

En 1991, las exportaciones de textiles y prendas de vestir, sin incluir las efectuadas por las industrias maquiladoras, alcanzaron un valor de 615.9 mdd (véase cuadro 11). Sin embargo, las importaciones fueron casi el doble 1 201 millones de dólares), lo que produjo un saldo deficitario en el balance comercial de la rama de 585.1 millones de dólares.

4.2. Algunos aspectos de interés relacionados con el GATT-OMC *y el* TLC

A partir de considerar las cifras que se registran en el cuadro 11, se puede llegar a una primera conclusión preliminar: la crisis del sector textil mexicano no se debe al TLC, sino a la apertura indiscriminada de la que fue objeto el sector como producto de la adhesión de México al GATT, más aún a la falta de previsión por parte de las autoridades que no firmaron una serie de códigos que le hubieran posibilitado configurar una mayor protección para sus industriales. Aunado a lo anterior está el hecho de la falta de "madurez" que en ese momento tenía el Sistema Mexicano Anti*dumping* y Antisubvenciones; en consecuencia, es irresponsable culpar al TLC del estancamiento del sector.

La política de apertura comercial buscaría contrarrestar, a partir de 1985, el efecto inflacionario que significaba la tendencia a subvaluar el tipo de cambio sobre las importaciones textiles y de prendas de vestir, ello operó con una reducción de la tasa media arancelaria de las cuatro ramas del sector textil, la cual pasa de un nivel promedio de 26.9% en el primer trimestre de ese año a 13.7% en el cuarto (reducción de casi 50%). Ese descenso de la medida arancelaria refuerza el efecto liberalizador con una reducción continua de la dispersión arancelaria, que pasa de 22.5% en 1985 a sólo 4.34% en 1988 (Montoya, 1993, p. 42).

Por otra parte, según cifras del GATT (1993), el nivel de protección arancelaria de la producción nacional textil en 1991 era uno de los más altos de la economía. Las medias de los aranceles aplicados en 1991 a las importaciones textiles y prendas de vestir fueron 15.7 y 18%, respectivamente (véase cuadro 12). El tipo nominal máximo de los derechos de importación (20%) correspondía a los géneros de punto y ganchillo, las alfombras y tapices y prendas de vestir de todo tipo. La

progresividad arancelaria era también alta en el sector para el mismo año. El derecho de aduana aplicado a los productos acabados era 18.6%, en tanto que el aplicado a las materias primas era 9.7%. Se ha estimado que en 1980 la tasa efectiva de protección de la industria de prendas de vestir fue de 119 por ciento.

CUADRO 12. *Tipos arancelarios en México, por partidas de cuatro dígitos* CIIU, *1991*
(porcentajes)

			Aranceles			
Código	*Designación*	*No. obs.*	*Media*	*Desv. típica*	*Dispersión*	*Mín.*	*Máx.*
321	Fábrica, textiles	928	15.7	3.4	21.7	5	20
3211	Hilados, tejidos, aca.	666	14.5	2.7	18.6	5	20
3212	Art. confe. No prendas de vestir	74	19.1	2.7	14.1	10	20
3213	Tejidos, punto y de ganchillo	115	20.0	0	0	20	20
3214	Tapic. y alf.	24	20.0	0	0	20	20
3215	Cordelería	18	15.8	3.9	24.7	10	20
3219	Otras ramas t.	31	15.2	2.7	17.8	10	20
3220	Prendas de vestir	245	18.1	3.5	19.3	10	20

FUENTE: Cifras tomadas del GATT (1993), p. 261.

En efecto, en el marco del TLC, México, Canadá y Estados Unidos acordaron eliminar de forma inmediata o gradualmente —en un periodo de diez años como máximo— los derechos de aduanas aplicados a los textiles y prendas de vestir que cumplan con las reglas de origen del Tratado. Estados Unidos eliminará inmediatamente los contingentes para las importaciones de estos artículos producidos en México y, gradualmente, los contingentes de importación para los textiles y prendas de vestir mexicanos que no cumplan con dichas reglas. El TLC establece reglas de origen especiales que determinan los casos en que los textiles o prendas de vestir importados pueden beneficiarse del régi-

men preferencial. En el caso de la mayoría de los productos, la regla de origen aplicable se basa en el criterio de la "procedencia de los hilados": para que puedan beneficiarse de ese régimen, es necesario que los textiles y prendas de vestir hayan sido confeccionados con hilados producidos en una nación contratante del TLC.

Para ciertos productos, como hilado de algodón y a base de fibras artificiales y sintéticas, se establece una regla basada en el criterio de la "procedencia de la fibras". En otros casos, las prendas de vestir cortadas y confeccionadas con ciertos hilados importados, cuya oferta (según han convenido los países del TLC), es escasa, como los productos de seda y lino y ciertos hilados para tela de camisa, pueden beneficiarse del tratado preferencial. El tratado establece, en efecto, tipos de preferencia arancelaria para productos que no cumplan con la regla de origen. Conforme a ese régimen, se prevé la aplicación de derechos de aduana de tipo preferencial a las importaciones de productos que no cumplan con la regla de origen hasta el límite de una determinada cantidad, y a un tipo distinto a las exportaciones que excedan el cupo.

Sin embargo, como bien se conoce, México es firmante del acuerdo regulatorio del comercio de textiles conocido como Acuerdo Multifibras (AMF, por sus siglas en español), además el país ha firmado diversos convenios en esta materia, especialmente con Estados Unidos.[16]

En el cuadro anterior (13) se puede apreciar que a pesar de tener unos cupos no utilizados para la exportación de textiles a Estados Unidos, México no aprovechó a toda su capacidad esas "ventanas" de exportación. Sólo por citar un caso: en 1993 el país exportó a Estados Unidos 1.3 mdd con la categoría de sábanas de algodón, cuando tenía un cupo de 27.8 mdd aproximadamente, es decir, no utilizó 95.4% de su cupo. En muchas otras categorías el porcentaje de utilización del convenio es relativamente bajo. Cabe recordar que con la entrada en vigencia del TLC, se trabaja con cupos únicamente a los textiles que no cumplan con la regla de origen; sin embargo, consideramos que México debe definir una política clara al respecto.

[16] México ha sido parte en los acuerdos sobre los textiles negociados en el GATT desde el Acuerdo a Largo Plazo relativo al Comercio Internacional de los Textiles de Algodón de 1962. Se ha adherido también al acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles de 1973 y a sus Protocolos de Prórroga. México ha suscrito diversos convenios bilaterales con Estados Unidos y con las Comunidades Europeas. En el acuerdo concertado con las Comunidades Europeas no se establecen contingentes de exportación. La finalidad de dichos convenios es establecer cuotas al comercio de fibras textiles, telas y prendas de vestir.

CUADRO 13. *Convenio bilateral México-Estados Unidos, utilización de cuotas de las principales categorías textiles, 1992-1993*
(millones de dólares)

Categoría	*Descripción*	*Lim. 1992*	*Expo.*	*Utili. %*	*Lim. 1993*	*Expo.*	*Utili. %*
	Grupo de telas de pie y trama	50.6	24.3	48.04	53.6	31.7	59.2
219	Lonas y lonetas	15.7	1.1	7.25	16.7	6.5	38.8
313	Saba. de algodón	23.0	5.4	23.30	27.7	1.3	4.7
317	Sargas de algodón	20.8	16.3	78.28	17.9	15.6	86.9
300/301 y 607	Hilados cargad. y peinad., algodón y mezcla.	7.8	2.8	35.73	8.3	2.3	27.3
604A	Hilados de fib. acrílica	2.3	2.2	96.80	2.3	1.6	74.1
338/339 y 638/639	Camisas de pun.	0.6	0.2	29.04	0.6	0.3	51.6

FUENTE: Elaboración con base en datos de Canaintex-Aduana de Estados Unidos.

4.3. La neutralidad estatal y el impulso empresarial

Con la adhesión de México en 1986 [17] al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), el país en forma explícita aceptó jugar las normas de la comunidad internacional; sin embargo, al parecer en el tránsito a la adaptación al nuevo contexto, en ocasiones se tomaron medidas equivocadas, que generaron la quiebra de un número importante de empresas textileras y de otras ramas, lo que se ha traducido en el aumento del descontento social con las obvias reacciones de parte de las asociaciones empresariales y gremiales afectadas.

En un mundo globalizado los países paulatinamente van configurando un patrón de lenguaje "universal", lo que no excluye en ocasiones

[17] México es signatario del GATT desde julio de 1986.

el retorno a lo nacional. La necesidad de observar, valorar y reconocer los patrones mundiales es parte de la validación internacional como Estado nación.

En ello coincido plenamente con David Ibarra (1994): la aceptación y observancia de las reglas de conducta primer mundista en el ámbito internacional, es fuente de confianza, esto es, requisito para seguir siendo sujeto de crédito y socio participante en la comunidad global de negocios. En un mundo de fronteras económicas abiertas, donde los flujos financieros tienden a independizarse de la base real de operaciones y los del comercio de las ventajas comparativas asociadas a la dotación de recursos primarios, confianza y formación correcta de expectativas, son determinantes de la suerte económica de los países atrasados.

En consecuencia, un país que no se proponga una política *neutral* para sus actividades industriales pone en franca desventaja a sus empresarios con la consecuente pérdida de puestos de trabajo y el estancamiento de la producción.

En ese entorno, si un país otorga a sus actividades de exportación los mismos o idénticos mecanismos de apoyo y promoción que otro gobierno ofrece a sus homólogos en actividades similares, se dice que dicho país es "neutro". Así, la formulación de una política neutral tiene que ver, entre otros, con tres aspectos básicos: una adecuada política macroeconómica y de promoción de exportaciones; una eficiente dotación de infraestructura, y un marco normativo transparente. En síntesis, el libre funcionamiento del mercado parte de que las condiciones de cada país sean comparables, es decir, que las políticas de los distintos gobiernos sean "neutras" (Cetré, 1994a).

Consecuentemente, así como todo nuevo miembro de cualquier asociación debe adoptar y asumir las reglas del juego del grupo al que ingresa, México debe también adoptar medidas por lo menos similares a las que Canadá y Estados Unidos emplean en su política industrial. De no hacerlo, estaría colocando en una situación desventajosa a su industria, a no ser que se demuestre que el conjunto de medidas que esos países utilizan tienen efectos negativos en la competitividad de sus industrias. Así, tanto por su calidad de nuevo socio como para compensar por lo menos en parte los efectos de una apertura que no elimina completa ni inmediatamente todas las distorsiones, parece a todas luces necesaria una política industrial más activa, al menos en lo que respecta a los montos relacionados con el valor agregado y al tipo de instrumentos, semejantes a los de nuestros principales socios comerciales... (Clavijo y Casar, 1994).[18]

> ...En realidad, las exportaciones mexicanas compiten mucho más con países terceros o competidores que con los productores locales en los mercados de nuestros principales socios comerciales. Lo anterior quiere decir que los productores mexicanos no desplazan tanto a los productores locales de nuestros socios comerciales como a los proveedores, que son nuestros principales competidores (véase Faini *et al.*).[19] Estos últimos son, como es bien sabido, los países del Sudeste Asiático, otros países latinoamericanos, Paquistán, Turquía, países del Magreb, etcétera. Así, en la medida en que esos países proporcionen estímulos y subsidios bien diseñados en el marco de una política industrial moderna y completa, los exportadores mexicanos estarán en cierta desventaja si no cuentan con apoyos similares. Por supuesto, los estímulos o subsidios siempre pueden ser contrarrestados mediante una mayor productividad y eficiencia, pero competir en ese campo con países del Sudeste Asiático, que son los que fijan los estándares, es muy difícil...[20]

Los evidentes hechos de competencia desleal[21] (*dumping* y subvenciones) con los cuales tienen que convivir los empresarios mexicanos en general y del ramo textil-vestuario en particular, producto de una

[18] Adicionalmente los autores reconocen que aunque en menor grado que Estados Unidos y Canadá, los países de la OCDE canalizan en promedio entre 2 y 3% del valor agregado de la industria en apoyo a su sector manufacturero, mientras que México en los últimos cinco años solamente canalizó entre 0.3 y 0.5% del valor agregado industrial.

[19] Faini, Clavijo y Senhadji-Semlali, "The Fallacy of Composition Argument, Is It relevant for LDC's Manufacturer Export?", *European Economic Review*, núm. 36, North Holland, 1992.

[20] Citado en Clavijo y Casar, 1994, p. 463.

[21] Conforme a las reglas del GATT (OMC en la actualidad), para combatir las prácticas desleales al comercio se utilizan lo que se denomina medidas o impuestos anti*dumping*, y medidas o impuestos compensatorios, respectivamente si se trata de *dumping* o bien de subvenciones a la exportación. En México tienen la figura de cuotas compensatorias, independientemente del tipo de práctica desleal de que se trate.

Para que un Estado nacional pueda establecer medidas contra el *dumping* y las subvenciones deben cumplirse dos supuestos:

a) Que existan importaciones de mercancías en condiciones de *dumping* o subvencionadas por los gobiernos de los países de origen y
b) que tales importaciones causen un daño importante a la producción nacional.

Por otra parte, un hecho que impacta negativamente en el dinamismo del sector es la entrada de "ropa usada" o saldos, tal como lo reconoce el presidente de la Cámara Nacional de la Industria del Vestido, David Maauad: "La entrada de saldos de prendas de vestir ha sido uno de los aspectos que más ha dañado a la industria de la confección mexicana y tan sólo el año pasado de los 800 millones de dólares de importaciones que realizó este sector, la mayoría correspondió a mercancías rechazadas en otros países" (Rodríguez, 1995).

economía cada vez más globalizada, la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos productivos en los principales socios comerciales y competidores, y la falta de neutralidad estatal, hacen pensar que de no corregirse tales circunstancias los niveles de desempleo posiblemente se incrementen.

Por tanto, desde nuestro punto de vista el esfuezo de los empresarios por competir con relativo éxito en el comercio internacional debe complementarse con un apoyo decidido, responsable, y consuetudinario de parte de las autoridades gubernamentales, el cual debe propiciar un entorno más transparente, ya que existen diversos factores (algunos evidentes, otros no tanto) que ponen en inferioridad de condiciones a las empresas mexicanas (Cetré, 1994b).

La exportación requiere de apoyos gubernamentales para nivelar las condiciones con las que cuentan productores de otros países (Maauad, 1995a). Entre los soportes más importantes, podríamos encontrar:

i) Sistemas de comercialización en los mercados exteriores, investigando y negociando con los clientes potenciales interesantes, organizando misiones de vendedores y compradores enfocados a un mercado concreto.

ii) Apoyo financiero con tasas internacionalmente competitivas, tanto para la maquinaria o insumos, cuanto para el cliente en el exterior.

iii) Desregulación de trámites tanto en aduanas como fiscales.

iv) Infraestructura adecuada tanto para las instalaciones productivas cuanto para el manejo y transporte de mercancías, incluyendo su seguridad en carreteras nacionales. Con los apoyos anteriores, el industrial mexicano estará comprometido a desarrollarse en tres áreas básicas que le corresponden y que son administración, eficiencia y calidad, y que además le permitirán tomar ventaja de la actual crisis.

Entre 1990-1992 el gobierno mexicano en conjunción con el sector privado aplicó un programa de restructuración de la rama con el propósito de incrementar la competitividad internacional de todo el sector. En el programa se promovieron la constitución de empresas comerciales orientadas a la exportación, la cooperación entre pequeñas productoras de géneros de punto y el perfeccionamiento del control de calidad, el diseño y la comercialización.[22]

[22] El programa inicialmente abarcó tres esferas: comercio exterior, organización industrial y tecnología. Por citar un ejemplo, en la esfera del comercio exterior, se trató de reformar y mejorar las medidas comerciales relativas a los trámites aduaneros, la política arancelaria, las normas (prescripciones obligatorias en materia de etiquetado), la protección frente a las prácticas desleales de comercio de otros países y la promoción de las exportaciones.

5. PERSPECTIVA DE LA RAMA

La industria del vestido se ha visto muy vulnerada por la turbulencia del ambiente económico. Al fijar sus expectativas de corto plazo, el industrial tiende a ser pesimista debido a la dramática disminución del dinamismo del mercado y a las presiones que sufre por ubicarse en el punto intermedio de la cadena de abasto (Maauad, 1995c).

Hay, entre otros, tres factores que están incidiendo simultáneamente en la pérdida de dinamismo del sector textil en el mercado interno mexicano. El primero tiene que ver con la marcada oferta que se presenta desde 1987 a causa de la apertura indiscriminada de la economía.[23] El segundo está relacionado con la demanda, observando caídas importantes de los niveles de consumo a causa de la disminución de los salarios en términos reales[24] y el desplome de los niveles medios de empleo. El tercero se debe a la falta de una política industrial activa que le otorgue a los empresarios la anhelada neutralidad.

La disminución de los aranceles de importación, acompañados de una sobrevaluación cambiaria afectaron notoriamente la actividad textil mexicana, y se tornó en una combinación peligrosa para el equilibrio en el balance comercial y para el desarrollo productivo del sector.

Sin embargo, debe tenerse presente que en la actividad textil existen dinámicas y comportamientos claramente diferenciados, lo cual es importante tenerlo presente para la puesta en práctica de políticas consecuentes con la realidad específica de cada subsector. Por una parte, se tiene una actividad muy competitiva como la fabricación de fibras sintéticas, que evoluciona con *alta intensidad de capital* y niveles de productividad superiores a la fabricación de fibras naturales. De otro lado, se tiene la fabricación de telas, que experimenta una aceptable productividad, pero es marcadamente deficitaria. Por último, la in-

[23] Junto con las importaciones legales se internaron grandes cantidades de contrabando y saldos de ropa usada. Estas operaciones fueron nefastas para los productores locales, dado que devalúan el mercado con sus bajos precios de comercialización.

[24] A pesar del ligero incremento en los salarios reales durante el periodo 1987-1991, no se han recuperado los retrocesos registrados entre 1982-1986, y el aumento de la productividad del trabajo ha excedido a las alzas salariales. Véase, por ejemplo, Dussell, 1993. En efecto, en pesos reales, los salarios eran en 1987 inferiores 50% al nivel máximo que habían alcanzado en 1981.

dustria del vestido, que trabaja en promedio con baja intensidad de capital, es deficitaria y atomizada; sin embargo, es la que más importancia relativa tiene en el sector, tanto por su aporte al producto cuanto en términos de empleo.

Ante este panorama, y habiéndose corregido la sobrevaluación cambiaria,[25] consideramos que los esfuerzos de los industriales del ramo textil, conjuntamente con las autoridades, debe concentrarse entre otros, en cinco aspectos:

i) Perfecionar las reglamentaciones anti*dumping*, medidas compensatorias y cláusulas de salvaguardia. Esto no sólo es benéfico para la suerte del sector objeto de estudio (que sufre del problema del *dumping* y las triangulaciones), sino también para las manufacturas en general.

ii) Formar un grupo de trabajo entre gobierno e industriales de la rama textil y del vestido para valorar y precisar las causas por las cuales no se aprovechan en su totalidad los "cupos" convenidos con Estados Unidos. Una vez conocidas las causas, instrumentar un programa de acción tendiente a beneficiarse de esa ventana de exportación. Visto este asunto con responsabilidad, se debe tener presente que los cupos no utilizados por México podrían eventualmente ser aprovechados por otros países de la región.[26]

[25] Sin creer que la cuestión cambiaria es la panacea, diversas investigaciones han demostrado su impacto en el ritmo de las exportaciones-importaciones. En un estudio de la CEPAL (1994) se registra claramente: "En los países estudiados, la elasticidad de corto palzo en el sector manufacturero es superior a las exportaciones agregadas [...] A su vez, si se analizan los resultados obtenidos a nivel de ramas industriales, se ve que la respuesta a la política cambiaria en algunas es muy alta (elasticidad superior a uno), aun en el corto plazo, lo cual indica que estas actividades de exportación pueden verse seriamente perjudicadas por la caída del tipo de cambio real. Este es el caso, por ejemplo, de las ramas de alimentos, productos textiles y químicos en Colombia, así como las industrias textiles, de productos metálicos, maquinarias eléctricas y producción de automóviles en México."

[26] Sobre este particular coincido plenamente con Montoya (1993): "Cabe comentar que los resultados durante el primer semestre de 1991 del aprovechamiento de estas cuotas modificadas han generado un comportamiento activo y revelador de las recientes acciones exportadoras emprendidas por grupos empresariales, atendiendo incluso recomendaciones hechas por el Boston Consulting Group en 1987 en el sentido de identificar la mejor manera de negociar bajo este convenio: en efecto, entre los resultados más significativos de este año se encuentra el del incremento en la exportación con mayor valor agregado, recordando que dicho convenio limita volumen y no valor de exportación. Sin embargo, aún falta mucho para aprovechar los niveles de cuotas asignados, los que indudablemente, por otra parte, marcan también la especialización o las posibilidades reales que tienen determinados tipos de productos en el mercado norteamericano."

iii) Podría ser muy importante para los pequeños y medianos productores de bienes textiles, que el gobierno mexicano decrete un monto mínimo de compras gubernamentales que se harían a dichos industriales. No hay que soslayar que muchos productos textiles provenientes del Sudeste de Asia con destino a Estados Unidos son desplazados a México (a bajo costo) cuando no cumplen con las normas de calidad norteamericana. Y es así como muchos industriales se convirtieron también en importadores.[27]

La política de compras gubernamentales debe seguir estimulando el crecimiento de las empresas nacionales cuya competitividad, calidad y precio de los bienes y servicios que produzcan cumplan con la normatividad aplicable a las adquisiciones del sector público (Canacintra, 1994).

iv) Conociendo que en la cadena textil global buena parte del valor agregado se gesta en la fase de mercadeo, sería muy importante que las autoridades promovieran proyectos para crear comercializadoras mexicanas de productos textiles en Estados Unidos, es decir, seguir el ejemplo de Corea del Sur y, últimamente, de Colombia.

v) Aunque la situación actual de la rama es poco halagüeña, considero que con la puesta en marcha de un programa de apoyo bien diseñado, este sector puede crecer en forma importante y convertirse en un pilar del desarrollo nacional. Tres son las razones que fundamentan dicha afirmación: *i)* la devaluación de la moneda y su impacto favorable en las exportaciones textiles; *ii)* el relativo incremento en términos de capitalización que ha experimentado el sector en los últimos años;[28] *iii)* la existencia de "ventanas de exportación" (cupos) en el mercado estadunidense no aprovechadas es su totalidad.

[27] En la industria textil muchos pequeños empresarios han visto como única opción abandonar la actividad industrial, para convertirse en sólo distribuidores de los productos importados. Esta transformación de los industriales textiles en comerciantes de productos extranjeros, se hizo evidente cuando, a raíz de las denuncias de prácticas deselales, en 1993, la Secofi aplicó impuestos compensatorios a productos chinos y entonces los empresarios mexicanos (ahora comerciantes), protestaron pues fueron afectados. Esto puede considerarse resultado de la aplicación de la política de apertura sin que los industriales contaran con el respaldo de una política de apoyo al desarrollo industrial (Martínez, 1994, p. 110).

[28] Según cifras de Canaintex, la importación de maquinaria textil (sin incluir partes y refacciones) en 1993 fue de 252.5 mdd, mientras que en 1986 (año en el cual México ingresó al GATT) sólo se compraron 99.7 millones de dólares.

CONCLUSIONES

La industria textil y del vestido de México se encuentra en franco estancamiento, producto de diversos factores, entre los cuales destaca el efecto neto negativo que generó la apertura indiscriminada del sector, además de la falta de previsión de las autoridades que dejaron tal actividad en relativa desventaja, ante la embestida de prácticas desleales de comercio que experimentó la rama.

En consecuencia, y particularmente, la rama objeto de estudio es una de las que ha tenido un balance negativo producto de la apertura, tal como lo registran algunos investigadores-funcionarios de la Secofi.

> La apertura ha traído beneficios de diversa índole para la economía nacional: reducir el precio de varios artículos, mejorar la eficiencia con la que produce la industria mexicana, motivar la reducción de diversos costos de producción y propiciar un crecimiento significativo de las exportaciones. Por otro lado, la apertura también ha significado costos: ha reducido los márgenes de utilidad de la mayoría de empresas en la industria y ha provocado la disminución de la producción en un número reducido de actividades (Sánchez, 1994).

En este marco, México debe redoblar esfuerzos tendientes a lograr la modernización industrial de la actividad textil, de no hacerlo sobre todo en aquellas actividades relativamente maduras, estaría marchando en contraposición con la dinámica mundial.

Entre las lecciones que puede enseñar este ejercicio exploratorio parecería importante destacar, entre otros, los siguientes puntos:

i) La solidez de la participación en el mercado internacional se vincula estrechamente con la capacidad de los países de agregar valor intelectual a su dotación natural de recursos. Sería iluso aspirar a una sólida posición en los mercados mundiales sin que los países incorporen progreso técnico a los recursos. El hecho de contar con recursos naturales no implica abdicar de las rentas que ellos puedan redituar, sino que es imprescindible que éstas se apliquen a transformar y modernizar el sector agrícola y a potenciar el desarrollo de un sector industrial con creciente participación y competitividad en los mercados internacionales (Fajnzylber, 1989).

ii) En particular la industria textil no ha dejado de ser prioritaria en los programas de desarrollo de buena parte de los países desarrollados y en vías de desarrollo; por el contrario, se reconoce en muchos Estados que esta actividad es clave como generadora de fuentes de empleo y de ingresos.

iii) Con el afán de impulsar el sector, muchos países como los del Sudeste Asiático instrumentaron políticas activas de desarrollo industrial (incentivos, desregulaciones, protección, etcétera) que les ha permitido posicionarse en mercados importantes como Estados Unidos y Europa.

iv) La actividad textil en los países de reciente industrialización y los desarrollados posee una marcada especialización conforme a sus ventajas comparativas y concentrada en los mercados mundiales con productos de calidad en "nichos" importantes, pero sobre todo con "alto valor agregado".

v) Al configurar políticas industriales activas algunos países como Corea del Sur y Colombia han tenido muy en cuenta que en la cadena mercantil global, no todas las etapas agregan idéntico valor, en consecuencia, es necesario, no sólo impulsar las etapas iniciales de la cadena, sino también las finales. Es por ello que el apoyo a las comercializadoras de productos textiles en los mercados de exportación, es más importante que la producción de la fibra, desde la perspectiva de la incorporación de valor.

vi) En este contexto, no hay que olvidar que la posibilidad de exportar en forma sistemática productos con alto valor agregado pasa por la necesaria restructuración tecnológica, sobre todo en las etapas más débiles de la cadena, como es el caso del acabado. Adicionalmente, el énfasis otorgado en los países asiáticos a las actividades de investigación y desarrollo, así como a la diseminación de información relacionada con los mercados, es fundamental en el proceso.

vii) El marcado déficit comercial del sector manufacturero en general y el sector textil en particular, obliga a las autoridades mexicanas a replantear y consolidar sus mecanismos de defensa contra prácticas desleales de comercio (*dumping,* triangulaciones, subvenciones, etcétera). De no aplicar correctivos con relativa celeridad se podría incrementar la brecha comercial deficitaria en el sector textil.

viii) Por último, no hay que soslayar que las oportunidades que eventualmente se abren con el TLC, parten primero, por dimensionar con seriedad la poca utilización de las cuotas de exportación de fibras y demás textiles que en la actualidad México ha subutilizado. Además, hay que reconocer que es más importante proteger (o en ocasiones abrir) racionalmente una actividad productiva, que impulsar políticas contradictorias de "tira y afloja", puesto que esto ahuyenta la inversión productiva.

BIBLIOGRAFÍA

Amsden, A., *Asia's Next Giant. South Korea and late Industrialization,* Nueva York, Oxford University Press, 1989.

Appelbaum, R., *et al., Commodity Chains and Industrial Restructuring in the Pacific Rim: Garment Trade and Manufacturing,* University of California at Santa Barbara, 1993.

Asociación Nacional de Exportadores, *et al.,* (Analdex), *Plan de Acción Exportadora de Colombia,* Santafé de Bogotá, Colombia, 1994.

———, *Memorias del X Congreso Nacional de Exportadores,* Santafé de Bogotá, Colombia, 1994.

Bello, G., *Obstáculos que impiden a la pequeña y mediana empresas para exportar, y estímulos y apoyos que necesitan para la exportación de sus productos,* mimeo., México, PRI, 1994.

Cal y Mayor, J., *La política industrial y la promoción específica: el caso del vestido,* mimeo., México, PRI, 1994.

Canacintra, *La nueva política industrial: propuesta,* México, 1994.

Cassioni, A., "El mercado laboral en México: los años de la crisis", revista *Investigación Económica,* núm. 198, UNAM, México, 1991.

Clavijo, C., y Casar, J., "Las restricciones al crecimiento de la economía mexicana y la necesidad de una política industrial para el fomento de la competitividad" (comp.). La industria mexicana en el mercado mundial: elementos para una política industrial, lecturas *El Trimestre Económico,* núm. 80, UNAM, México, 1994.

Cetré, M., *Consideraciones generales a propósito del concepto de economía mixta,* mimeo., Managua, Nicaragua, Universidad Centroamericana, 1990.

———, "Liberación Comercial y Neutralidad Estatal, revista *Comercio Exterior,* vol. 44, núm. 6, México, 1994a.

———, *México: ¿Un caso ejemplar de lucha contra la competencia desleal? Neutralidad, dumping y política industrial,* mimeo., México, 1994.

CEPAL, *América Latina y el Caribe: Política para mejorar la inserción en la economía mundial,* LC/L. 809 (CEG.19-4), Santiago de Chile, 1994.

Concamin, *La competitividad integral de la economía mexicana,* México, 1990.

De Mateo, F., *Los servicios al productor y la industria textil y del vestido en México: Un informe preliminar,* trabajo realizado para CEPAL-México, 1988.

Dussel, E., *Cambio estructural y potencialidades de crecimiento de la industria mexicana 1982-1992,* México, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S.C., 1993.

Dickerson, K., *Textiles and Apparel in the International Economy,* Nueva York, Macmillan Publishing Company, 1991.

Fajnzylber, F., "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacio' ", *Cuadernos de la CEPAL,* núm. 60, Santiago de Chile, 1989.

Gagné, G., *et al.,* "Libre Comercio en Norte América: Subsidios e impuestos compensatorios, temas y opciones, *División económica y de política comercial del gobierno de Canadá,* núm. 13. Ottawa, Canadá, 1994.

GATT, *Acuerdo relativo al comercio internacional de los textiles,* Ginebra, 1974.

———, *Textiles and Clothing in the world economy,* Ginebra, 1988.

———, *Informe sobre México, Documento,* C/RM/S35, Ginebra, 1993.

Gereffi, G., "Los nuevos desafíos de la industrialización: observaciones sobre el Sudeste Asiático y Latinoamérica", revista *Pensamiento Iberoamericano,* núm. 16, julio-diciembre, Madrid, 1989.

———, "The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks", *Digesto del Seminario de Política Industrial del Doctorado en Economía,* UNAM, 1995.

Gereffi, G. y Korzeniewicz, M., "Commodity Chains and Footwear Exports in the Semiperiphery". In *Semiperipheral States in the World-Economy,* edited by William G. Martin, pp. 45-68. Westport, CT: Greenwood Press, 1990.

Gómez, A., "Carece la industria del vestido de los apoyos elementales para exportar", *El Financiero,* 10 de abril, p. 26, México, 1995.

Ha-Joon Chang, *The Political Economy of Industrial Policy,* St. Martin Press, R.U., 1994.

Hollen, N., *et al., Introducción a los textiles,* México, Editorial Limusa Noriega, 1990.

Ibarra, D., *¿Es aconsejable una política industrial en México?* mimeo., México, 1994.

INEGI, *La industria textil y del vestido en México, 1970-1982,* 1990.

———, *Sistemas de cuentas nacionales de México,* 1991.

López, J., *Hacia una política integral de empleo para México,* México, UNAM-CEPNA, 1994.

Maaud, D., "Buenas puntadas: necesidades urgentes de apoyo para la micro,

pequeña y mediana industrias del vestido", *El Financiero,* 10 de febrero, 32A, México, 1995a.

———, "Buenas puntadas: Integración de la cadena textil para penetrar en mercados de exportación", *El Financiero,* 19 de abril, p, 27A, México, 1995b.

———, "Buenos puntadas", *El Financiero,* 3 de abril, p. 32-A, México, 1995c.

Márquez, C., "La competitividad de la industria textil", (comp.), Clavijo y Casar, *El Trimestre Económico,* núm. 80, FCE, México, 1994.

Martin, S., *Restricciones macroeconómicas que debe considerar el diseño de una política industrial,* mimeo., México, 1994.

Martínez, E., *Implicaciones del libre comercio sobre la industria textil mexicana: 1986-1991,* tesis de licenciatura, México, Facultad de Economía, UNAM, 1994.

Medina, J., *La industria textil mexicana y sus perspectivas ante el Tratado de Libre Comercio,* tesis de licenciatura, México, Facultad de Economía, UNAM, 1994.

Montoya, A., *La industria textil y del vestido ante el Tratado de Libre Comercio,* México, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional S. C. (CEPNA), 1993.

Portos, I., *Pasado y presente de la industria textil en México,* Mexico, ed., Nuestro Tiempo, 1992.

———, "Notas sobre textiles en Estados Unidos y México", revista *Momento Económico,* núm. 69, México, Instituto de Investigaciones Económicas (IIES-UNAM), 1993.

Rada, J., "La microelectrónica, la tecnología de la información y sus efectos en los países en vías de desarrollo". Programa de Ciencia y Tecnologías para el Desarrollo, *Jornadas,* núm. 97, México, El Colegio de México, 1983.

Reyes, H., *La importancia de industrializar México hacia una política industrial de "Base Cero" un sexenio después,* trabajo presentado en el Seminario "Los Retos del Comercio Internacional en el siglo XXI", México, AIESEC, 1993.

Rodan, G., *The Political Economy of Singapore's Industrialization: National State and International* Capital, Australia, Murdoch University, 1989.

Rodríguez, L., "Daña a la industria textil la importación de saldos", *El Financiero,* 1 de junio de 1995, p. 25, México, 1995.

Ruiz Durán, C., y M. Kagami, *Potencial tecnológico de la micro y pequeña empresas en México,* México, Nafinsa, 1993.

Park, Y. y Kym, A., "The Rise and Demise of Textiles and Clothing in Economic Development: The Case of Japan", *Economic Development and Cultural Change,* vol. 39, núm. 3. The University of Chicago-Press, 1991.

Sánchez, U. *et al., La política industrial ante la apertura,* Secofi, FCE y NF, México, 1994.

Secofi, *El Tratado de Libre Comercio de Norte América,* México, 1994a.

———, *La nueva política industrial de México,* 1994b.

Serfin, *Anuario Sectorial,* México, 1995.

Smith, S., "Industrial Policy in Developing Countries", Economic Policy Institute, Washington, D. C., 1991.

Tokman, V., "Monetarismo global y destrucción industrial", *Revista de la CEPAL,* núm. 23 (E/CEPAL/G. 1311), 1984.

Vázquez, H., *Sistema mexicano antidumping y antisubvenciones: normatividad y práctica,* México, ed. Tecnos, 1994.

Investigación Económica 214, octubre-diciembre de 1995, pp. 143-175

POLÍTICA INDUSTRIAL E INDUSTRIA DEL CALZADO EN MÉXICO

REYES AYALA QUINTERO

INTRODUCCIÓN

En el periodo de la segunda posguerra y hasta 1982, la economía mexicana se sujetó a un modelo de desarrollo con objetivos explícita y decididamente industrializantes. La estrategia consistía en el desarrollo de la economía con base en la integración endógena, teniendo como eje dinámico al sector industrial; tal objetivo comprometía todos los recursos disponibles y le asignaba al Estado una función determinante, en las tareas de coordinación, promoción y acción directa.

Durante 20 años la experiencia resultó exitosa. La economía, el empleo, el bienestar social y otras variables economicosociales mejoraron significativamente, dando lugar para que se acuñara la frase "El milagro mexicano". Al finalizar los años sesenta, y sobre todo en los setenta, presentó signos claros de agotamiento, al agudizarse los desequilibrios fiscal y externo, dos de los puntos más débiles del modelo; sin embargo, el *boom* petrolero aportó recursos líquidos (por exportaciones y financiamiento) que aplazaron la agonía. Pero en 1982 sucedió lo esperado: una crisis severa lo sepultó definitivamente.

Hubo necesidad, entonces, de implantar un modelo alternativo, capaz de corregir los desequilibrios existentes y rencauzar a la economía por la senda del crecimiento. Sin mediar discusión o consulta alguna con los sectores representativos de la sociedad, el grupo gobernante optó por el de libre mercado, más conocido como neoliberal.

El neoliberalismo se basa en la libertad del mercado, según la cual

los agentes de la economía deben conducirse, exclusivamente, por las "señales" enviadas por aquél, y su acceso a los factores productivos y los mercados de venta de los productos deberá sujetarse a su capacidad para lograrlo, compitiendo para ello con el resto de los agentes. En condiciones de liberalización del intercambio con el exterior, el mercado, los agentes y la competencia incluyen al resto del mundo. El Estado limita sus responsabilidades a garantizar la estabilidad macroeconómica y la equidad y libertad competitivas, con la encomienda de recurrir sólo a políticas horizontales (pasivas o neutrales), olvidándose de las verticales. La nueva competencia conducirá al cierre de las empresas ineficientes, mismas que se desplazarán hacia los sectores más prometedores; es decir, no hay destrucción de la planta productiva, sino una restructuración, con mayor eficiencia.

Amplios sectores sociales no aceptaron ese optimismo. Por el contrario, se opusieron al cambio en tal dirección, argumentando, unos, la inviabilidad de la estrategia y, otros, el elevado costo social y de soberanía. La industria nacional, argumentaron los inconformes, carece de capacidad técnico-gerencial, de la infraestructura y los servicios (incluidos los financieros), para librar una competencia de esa índole, y menos en mercados tan imperfectos como el interno.

A más de diez años del experimento neoliberal, los resultados concuerdan más con lo previsto por los opositores, ya que no se ha conseguido la estabilidad macroeconómica, la corrección del desequilibrio externo, la reducción del endeudamiento externo total, retomar el crecimiento económico y la generación de empleos y resarcir la deuda social. El aumento de las exportaciones, del capital externo que ingresa al país, de la productividad del capital y trabajo y otros logros, son insuficientes mientras no se articulen virtuosamente con condiciones que todavía no están construidas.

Los efectos de la política actual sobre la industria manufacturera, son un indicador de la ineficacia de aquélla para impulsar el crecimiento integrado y dinámico de la economía. Con la excepción de las industrias líderes, el panorama del sector es desalentador; la eliminación de la protección del mercado interno y de los subsidios, la reducción y encarecimiento del financiamiento, etcétera, estrechan los mercados, desalientan la inversión, disminuyen la competitividad y así sucesivamente, hasta caer en un círculo perverso (los ahorros en el costo laboral son el principal sustento de la mayoría de ellas). Es obvia, pues, la falta de programas de restructuración para las industrias atrasadas

y en decadencia, que mejoren la productividad y competitividad y puedan asimilar los impactos de la desregulación y liberación comercial.

Este trabajo se propone analizar las repercusiones de esta política en la industria del calzado. Ésta es una de las más tradicionales de la economía mexicana y está configurada por el modelo del *desarrollo hacia adentro,* es decir, dependiente de un mercado cautivo y de las concesiones estatales; al perder sendas ventajas, y en ausencia de acciones de reconversión previas o paralelas, está siendo desplazada como proveedora del mercado interno; sus exportaciones aumentan, aunque lejos de compensar el repliegue interno.

El documento contiene cuatro partes. La primera es una síntesis histórica sobre la formación de la industria; la segunda se refiere a su comportamiento durante el periodo de sustitución de importaciones; en la tercera se analiza la situación en el periodo neoliberal (1982-1995) y en la cuarta se proponen algunos lineamientos de política para la recuperación de la industria.

I. ANTECEDENTES DE LA INDUSTRIA

La producción de calzado es una de las industrias más antiguas de México. Su origen se remonta al periodo colonial, cuando estuvo organizada mediante el régimen gremial. Los talleres se ubicaban en los centros urbanos de mayor tamaño y en las poblaciones que concentraban el comercio regional; producían y reparaban calzado para los segmentos de ingresos altos y medianos y huaraches y sandalias para los estratos pobres.

Con la Independencia, el número de talleres aumentó, debido a la desregularización gremial y a la dispersión de la actividad que esta última propició, ya que la instalación de talleres se extendió a poblaciones más pequeñas, donde había mercados suficientes, al menos para la subsistencia. Conservó estas características hasta la Revolución.

A partir de los años veinte y treinta del siglo en curso comenzó a perfilarse como una industria auténtica. El proceso estuvo asociado con la integración del mercado nacional, producto del crecimiento de la economía, del desarrollo del transporte y las comunicaciones, la relativa estabilidad política y social y la urbanización de la población, con el respectivo aumento en el consumo de calzado; el mercado se integró, en esa etapa, en dos niveles: *a)* nacionalmente, en el caso de bienes de

consumo duradero y *b)* regionalmente, en los no durables (en algunos de estos artículos, los mercados continuaron siendo locales). El mercado del calzado empezó organizándose regionalmente y en la posguerra extendió su cobertura nacionalmente, permaneciendo los mercados regionales para ciertas clases de productos y empresas de tamaño pequeño.

La transformación de los mercados locales en regionales y nacional, representó la desaparición de los pequeños talleres que atendían la demanda en los primeros (su actividad se contrajo a la fabricación de huaraches y, sobre todo, a la reparación de calzado), cuya oferta fue sustituida por los productores localizados en los principales centros proveedores de las respectivas regiones y el país.

La restructuración del mercado interno se complementó con la expansión del externo durante la Segunda Guerra Mundial, pues los productores nacionales participaron activamente en el abasto de calzado a los países beligerantes, en particular a Estados Unidos. Para entonces se habían incorporado modernas tecnologías de producción y procesos, la capacidad de la planta productiva era considerable y los sistemas de distribución y comercialización internos y externos se adecuaron a las nuevas condiciones.

Al término de la guerra, y después de los ajustes a que obligó el descenso de la demanda, la industria había consolidado el esquema con el que se incorporaría al periodo de sustitución de importaciones. Sus características principales eran cinco: *a)* la concentración de las empresas productoras en tres ciudades del país: León, Gto.; Guadalajara, Jal. y el Distrito Federal —con agrupamientos de menor envergadura en San Mateo Atenco, Edo. de Méx.; Mérida, Yuc.; Aguascalientes, Ags.; Monterrey, N. L. y Sahuayo, Mich.— (*Expansión,* agosto 16 de 1989; *b)* con sistemas de producción y comercialización sustentados en pequeñas empresas, por lo que éstas constituían el núcleo de los centros de producción; *c)* la producción y el consumo nacionales se concentraban en el calzado de cuero (alrededor de tres terceras partes, en 1990); *d)* los centros productores se han especializado en un género de calzado: León, de hombre; Guadalajara, femenino y el Distrito Federal, femenino, y *e)* la producción era de calidad mayoritariamente *económica y entrefina.*[1]

[1] La calidad del zapato se mide con base en criterios de utilización y calidad de la piel en la fabricación, dividiéndose en tres tipos, según Ciateg (1986):
"*Fino:* es aquel que pasa por un estricto control de calidad, siguiendo normas y patrones establecidos por instituciones internacionales. Su fabricación es toda de cuero: el corte puede ser becerro, cabra o una piel exótica (víbora, lagarto, cerdo, pescado); el forro es de cabra, res, caballo o borrego y la suela es de cuero natural, por lo general cosida con máquinas *lookstitcher, stitcher* o *welt.*
Entrefino: puede ser todo de cuero, pero por lo general sólo lo es el corte, combinando el uso de material sintético (hule, PVC, poliuretano u otros) en la suela.
Económico: elaborado principalmente por empresas pequeñas y medianas, usando en su elaboración combinaciones de sintéticos y piel natural o tela, aunque hay quienes lo fabrican todo sintético o todo de piel de baja calidad. En la jerga zapatera se le conoce como 'chancla' " (Jarquín, 1994).

II. SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

A fines de los años cuarenta, la economía mexicana se restructuró conforme al patrón conocido ahora con los nombres de sustitución de importaciones o desarrollo hacia adentro. En el periodo precedente privilegiaba al liberalismo comercial, pero los problemas derivados de la crisis del 29 y del periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, motivaron dudas sobre la viabilidad de ese paradigma; para entonces cobraba fuerza la teoría del desarrollo, formulada con base en el enfoque centro-periferia, impulsado por R. Prebish y otros intelectuales contemporáneos de él y convertida en el eje de la estrategia del desarrollo y en propuesta para la CEPAL.

Dicha teoría sostenía que las relaciones centro-periferia contribuían al desarrollo de la periferia, pero impedía cerrar suficientemente la brecha entre ambas regiones, principalmente por la concentración de la industria de bienes de capital en los países centrales, lo que a su vez concedía ventajas de productividad a las industrias que utilizaban esos medios de producción; puesto que el desarrollo de estas industrias, sobre todo la primera, presentaba fuertes rezagos frente a los países industrializados, la mejor alternativa consistía en una política encaminada a promover el avance de esas industrias.

La puesta en práctica de la estrategia abarcaba diversas medidas de fomento y promoción de las industrias, primeramente a las clasificadas estratégicas y que después se extendieron a prácticamente todo el sector industrial o más correctamente al conjunto de la economía. El esfuerzo desarrollista incluía el fomento de las actividades inexistentes pero necesarias, casi siempre con carácter prioritario, por tratarse de la producción de bienes de capital e insumos intermedios básicos.

Las políticas incorporadas no conocieron limitaciones. La principal y más general fue la protección frente a la competencia externa; me-

diante restricciones cuantitativas (permisos y cuotas de importación) y aranceles, se regulaba el volumen y precio de las importaciones que entraban al mercado interno. Una política también muy socorrida era la concesión de subsidios tributarios; las industrias recibían exoneraciones parciales o temporales del pago de impuestos, en función de la prioridad de sus productos, de su localización geográfica y de varios criterios más. Los subsidios se concedían también en la adquisición de bienes y servicios públicos, la importación de bienes de capital e insumos, etcétera. La generosidad estatal se hacía extensiva al ámbito financiero; el Estado creaba bancos de desarrollo, fideicomisos y fondos; conseguía financiamientos externos para las empresas y servía de aval en compromisos contraídos por éstas.

En el desarrollo tecnológico, considerado estratégico dentro del modelo, el rol del Estado era fundamental. Subsidiando la inversión en este campo y participando con capital complementario (de riesgo); asumía directamente casi la totalidad del esfuerzo en el desarrollo de las ciencias básicas y la mayor parte de la tecnología, mediante la instalación de centros de investigación (muchos dentro de las instituciones públicas de educación e investigación) y la calificación de personal. En ausencia de empresarios decididos a invertir en la producción de bienes de capital e insumos vitales, lo cual era frecuente, no dudaba en comprometer su propio capital; y si alguna de las actividades clave para la economía o para un sector de ella, dejaba de ser eficiente o funcional, el Estado entraba al rescate en aras de garantizar su soporte.

A estas funciones se agregaba la creación de infraestructura económica, social y urbana, que por tradición había incorporado a sus atribuciones. Del Estado dependían la cobertura y calidad de los servicios de educación y salud; las vías y algunos medios de comunicaciones (telefonía, telégrafos, correos, satélites) y transportes (carreteras, vías férreas, puertos, aereopuertos, ferrocarriles, las principales líneas aéreas en los años ochenta); obras y servicios urbanos (pavimentación, agua potable, drenaje, electricidad, seguridad, etcétera).

El modelo, visto en retrospectiva, aparece un tanto general, ambicioso y benigno. Respecto a lo primero, los objetivos cubrían todas las esferas de lo económico y social, como son la integración y el crecimiento de la economía, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la creación de empleos, el desarrollo regional, la creación de infraestructura, el bienestar social, etcétera; puesto que el interés abarcaba todo y los recursos eran absoluta y relativamente escasos, se procedió a distribuirlos

en todas las actividades, fases y regiones, de forma tal que en ninguna fue suficiente, pues se invertía un poco acá y otro allá, según las valoraciones estratégicas de cada coyuntura o las presiones de los grupos de poder (muchos de los elefantes blancos sirven de testimonio). Sobre lo segundo, sucedía que el interés en hacer crecer la economía y conservar cualesquiera de sus avances, motivaba la concesión de apoyos incondicionales; los subsidios, financiamientos, la protección y otros, generalmente estaban exentos de criterios de selectividad y temporalidad; las empresas en quiebra, muchas veces las adquiría el Estado con el propósito de salvar los empleos, la economía de una región o la integridad de una actividad;[2] esto propició conformismos en el sector empresarial, ya que si el mercado funcionaba bien y estaba protegido, podían fijar los precios que redituaran los beneficios esperados; si no, tenían la opción de vender sus empresas al Estado.

El crecimiento endógeno terminó convirtiéndose en una obsesión que ignoró, al menos, dos objetivos de cualquier economía: la productividad y la competitividad. En el ámbito interno, como ya se mencionó, existían pocos alicientes para buscar la eficacia productiva; en el externo, definitivamente no había interés, en tanto que el mercado nacional ofrecía márgenes de rentabilidad altos, seguros y con menores exigencias de inversión y riesgo. Por tanto, el desarrollo hacia adentro no logró la integración o autosuficiencia tecnológica ni capacidad para exportar, por lo que terminó estrangulado por los desequilibrios externos.

A pesar de lo anterior, el modelo condujo a la economía mexicana —y lationamericana— al periodo de mayor prosperidad económico-social de su historia. Durante esos años los indicadores registraron un gran dinamismo, con todo y sus altibajos. Su flanco débil fue el externo, y no por factores imprevistos o coyunturales, sino porque lo ignoró.

La industria del calzado

La industria del calzado fue una de las tantas beneficiadas por el modelo sustitutivo de importaciones. Con el mercado interno resguardado y disfrutando de los demás apoyos mencionados, tuvo un desempeño

[2] Fue así que las industrias azucarera, siderúrgica, naval, etcétera; parte del transporte aéreo, etcétera, terminaron en poder del Estado.

aceptable; se articuló funcionalmente con la demanda, respondiendo a su tamaño y preferencias e imponiéndole cambios moderados mediante la oferta de nuevos modelos de calzado, basados en el diseño o los materiales empleados en la fabricación. Durante todo el periodo las dos crecieron: *a)* la demanda, inducida por el incremento de los ingresos y la urbanización de la población y *b)* la oferta, por la ampliación del mercado y las posibilidades de diversificar la producción con la garantía de rentabilidad.

Durante el periodo, la industria se conforma como tal. A continuación se exponen sus características principales:

i) Características estructurales

La industria produjo en 1980, 234 millones de pares de calzado (véase cuadro II, del Anexo Estadístico). Ese volumen incluyó a toda clase de modelos de uso diario y materiales de fabricación (piel, hule, plástico, corcho, textiles, etcétera). Según información y clasificación de la Cámara Nacional de la Industria del Calzado (Canaical), el material de fabricación del calzado fue el siguiente:

Año	*Total*	*Cuero*	*Material Sintético*	*Mixto*
1980	234	44.5	131.0	58.5
1985	230	43.7	128.8	57.5
1990	200	38.0	112.0	50.0

FUENTE: Canaical.

En 1989, 72.8% del calzado producido por los tres centros más importantes (León, Guadalajara y Distrito Federal) era totalmente, o al menos el corte, de piel.[3] Estos datos indican la preferencia de los productores y consumidores por el calzado de piel, lo cual provoca dos problemas: *a)* el abasto de piel es deficiente en términos de cantidad, calidad y precio, afectando la calidad, flexibilidad y los costos de producción internos (ver punto siguiente) y *b)* el empleo del hule,

[3] El año al que se refiere la información es posterior al periodo analizado. Sin embargo, dadas las tendencias de la industria, las desviaciones, de existir, serían de escasa relevancia.

plástico y textiles es relativamente escaso, desaprovechando las ventajas de estos materiales, que son: abundancia, bajo costo, diversidad de usos y presentaciones, entre otras.

Sobre la calidad del calzado de producción nacional, no se cuenta con información. La única referencia disponible se refiere al consumo, para uno de los últimos años del periodo analizado (la fuente no precisa el año); por tratarse de una época en la que el intercambio con el exterior (exportaciones e importaciones) de este producto era mínimo 30.9 millones de dólares en 1980, frente a 143.2 millones en 1991, puede tomarse el consumo como un indicador confiable de la producción. La estructura porcentual del consumo interno es la siguiente:

	Tipo de calzado		
	Femenino	*Masculino*	*Infantil*
Fino	18.46	20.10	19.52
Entrefino	50.26	41.26	45.08
Económico	31.28	28.64	35.40

FUENTE: Fonep, *La industria del calzado en México,* 1982, p. 86.

La mayor calidad del producto representa más valor agregado y, por tanto, mayor fortaleza de la industria. Tomando como cierta esta afirmación, la industria mexicana del calzado está en un nivel medio, puesto que la calidad *entrefino* predomina y las diferencias entre la *económico* y *fino* se compensan por el mayor valor agregado de la segunda. Una razón impide aceptar la validez de este cálculo: la clasificación de la calidad se sustenta en menores exigencias en México, comparadas con las de los países de mayor desarrollo en la industria; en Italia, por ejemplo, el calzado fino posee un contenido mucho mayor de diseño, trabajo calificado, etcétera, que en nuestro país.

ii) Abastecimiento de materias primas

El interés aquí es destacar las características de la producción y abasto de piel y plástico (sintéticos) a la industria del calzado, por ser esas dos materias primas las utilizadas en más de 90% del calzado que se produce en el país.

El Boston Consulting Group (BCG, 1988) realizó una excelente

investigación sobre la industria del calzado, incluyendo un diagnóstico muy completo acerca de la proveeduría de dichos materiales. Esta investigación y la de McKinsey & Company (Nafin, 1993) concluyen dibujando un cuadro verdaderamente crítico de las industrias de la curtiduría y del plástico.

La producción de piel (curtiduría) es la más importante, por ser el material más utilizado y el que representa el mayor porcentaje del costo de producción (hasta 60%). Los dos documentos mencionados encuentran tal cantidad de deficiencias que el espacio alcanza apenas para esta síntesis: *a)* la materia prima de la industria de la curtiduría (cuero crudo) es insuficiente, de baja calidad (por los sistemas de crianza, desuello, clasificación y transporte); la relativa facilidad para exportar cuero crudo aumenta la escasez y los costos, ya que debe importarse en mayor cantidad y los países exportadores imponen gravámenes a sus exportaciones; *b)* las empresas curtidoras están demasiado integradas verticalmente, lo que les resta productividad y flexibilidad; *c)* la industria se concentra en León, Gto. (65% del total nacional), complicando y encareciendo la distribución y comercialización; *d)* la tecnología es atrasada e importada, afectando la productividad y el cumplimiento de las normas ecológicas.

Respecto a los materiales sintéticos, la problemática presenta estas particularidades: *a)* la oferta interna es barata, pero insuficiente para las necesidades de la industria del calzado, en términos de cantidad y calidad, por lo que, *b)* debe importarse una alta proporción, a precios mayores que los internacionales, encareciendo el costo de producción.[4]

Lo anterior significa desventajas para la industria del calzado, tanto en términos de calidad cuanto de precio. La consecuencia directa es la producción a costos más altos y calidad inferior a la de los competidores del resto del mundo.

iii) Concentración y especialización regional

Una particularidad de la producción de calzado es su concentración en las ciudades de León, Guanajuato y el Distrito Federal. En 1989, la primera contribuyó con el 40% de la producción nacional, la segunda con el 26% y la tercera con el 21%. Esto tiene la ventaja de fomentar

[4] El mercado internacional ofrece el producto a precios competitivos, pero la dependencia ante los proveedores estadunidenses, induce la compra a éstos, a precios más altos.

economías de concentración y externas, al estimular la instalación en esos lugares de industrias proveedoras de materias primas, insumos, maquinaria, equipo, componentes, así como los diversos servicios que requerie y fuerza de trabajo calificada, lo cual las convierte en emporios zapateros.

Un rasgo *sui generis* de la concentración es la especialización de los centros productores en un tipo de calzado. En el caso de León, la especialidad es el calzado de hombre, mientras Guadalajara y el Distrito Federal producen, sobre todo, calzado femenino.

iv) Importancia de la pequeña empresa

En todos los centros productores predomina la pequeña empresa (PE), aunque en los tres antes citados existen empresas medianas y grandes suficientemente consolidadas y, en ocasiones, con marcas propias. En la fabricación de tenis se presenta una situación particular: en ella el proceso de producción es más propia de las economías de escala, por lo que está dominada por empresas grandes; las dos más importantes son *Dunlop* y *Puma,* cuyas plantas cuentan con capacidad de producción mensual promedio de un millón cuatrocientos mil pares (*Expansión,* junio 26 de 1991).

La relevancia de la PE responde a dos factores: *a)* el ambiente industrial es propicio para el funcionamiento de esta escala de producción y *b)* el sistema de comercialización, que privilegia la adquisición de calzado a la PE.

Sobre el ambiente industrial, todos los estudios que abordan las escalas empresariales, hacen referencia, por un lado, a la fuerte participación de empresas de corta escala y, por el otro, a las relaciones de cooperación (entre empresas y entre éstas y trabajadores) en la producción en corta escala (Arias, 1985; BCG, 1988; Jarquín, 1994; Morris, 1992 y Rabellotti, 1992 y 1993). Esta organización es semejante a la del distrito industrial italiano, y sus características centrales son, precisamente, ser concentraciones de PES, con relaciones e instituciones funcionales a estas empresas, toda vez que hacen posible su eficiencia por medio de la cooperación y la división externa del trabajo, sin necesidad de crecer (Piore y Sabel, 1990 e IIFT, 1988).[5]

[5] Arias, BCG y Jarquín abundan en referencias sobre este hecho, pero su desconocimiento del distrito industrial les impide interpretar mejor sus observaciones. Morris y Rabellotti,

Así pues, la industria no sólo descansa en la PE, también ésta se organiza a la manera de distrito industrial, incrementando su capacidad competitiva; sin embargo el desarrollo de este modelo de organización enfrenta obstáculos hasta ahora insalvables, desaprovechando el potencial que ofrece el distrito para la PE.

Respecto al liderazgo de la fase de comercialización sobre la de producción (exceptuando a las grandes empresas que cuentan con cadenas de venta al detalle o almacenes distribuidores, como *Canadá, Tres Hermanos,* etcétera), coincide con lo que Gereffi (1994) denomina *producción conducida por comerciantes.* Según el autor, en estas industrias los comerciantes casi siempre o siempre imponen a los productores los modelos y volúmenes a producir, las condiciones de la compraventa (plazos de entrega, plazos y formas de pago, etcétera) y los precios; además de subordinar a la industria a sus decisiones, el comerciante acredita a la fase de comercialización una alta proporción del valor agregado de los productos o se apropia de un porcentaje grande del precio final o al consumidor (Gereffi y Korseniewicz, 1990).[6]

Lo otro se refiere a que la comercialización, además de "conducir" a la industria, fomenta la atomización de la producción, sea porque la mayoría de los intermediarios son pequeños o, siendo medianos o grandes, encuentran más ventajoso colocar sus pedidos entre un mayor número de productores. Si bien el distrito industrial —y la subcontratación— garantiza la eficiencia de la PE, el escaso avance de éste pospone esos atributos. Por tanto, la pulverización de la producción afecta a la productividad de esta fase vital de la industria; asimismo, la diversificación de modelos, producidos en pequeñas cantidades, repercute negativamente en la especialización, productividad y economías de escala, a la vez que en la producción de materias primas, insumos y componentes.

v) Escasa integración endógena

La industria se estructuró sobre la base de las opciones más fáciles o económicas. Ajena a las presiones competitivas del exterior, recurrió

en cambio, aplican el concepto de distrito industrial a la organización de la industria de León y Guadalajara.

[6] En las industrias *conducidas por los productores,* son éstos quienes imponen las pautas y responden de la mayor parte del valor agregado, siendo más factible reciclarlo a la industria, sobre todo a la fase de producción (Gereffi, 1994).

a los insumos productivos —incluyendo la tecnología— que involucraban menores costos, a causa de su atraso tecnológico, deficiente calidad o por ser de medio uso (la maquinaria); fue así que, en lugar de desarrollar tecnologías de productos y procesos, optó por importarlas, terminando por depender del exterior para la producción de insumos, componentes y el producto final. La consecuencia es la importación de un alto porcentaje de cuero crudo, piel y componentes consumidos por la industria; de los productos químicos y de casi la totalidad de maquinaria y equipo utilizados en los procesos de producción.

Esto es, la industria carece de integración vertical interna o de un "núcleo endógeno" que, en opinión de Porter (1991), es la única posibilidad de lograr ventajas competitivas (ver también a Fanjzylber, 1983 y *Expansión,* junio 26 de 1991). La importación de factores productivos regularmente está sujeta a restricciones de parte de los países proveedores, restando productividad y aumentando costos en los productores.

vi) Rezago ante la tendencia internacional de la industria

Varias de las características señaladas arriba apuntan hacia su falta de competitividad internacional. Restaría agregar dos más, cuya influencia es de igual importancia. Una es el rezago en materia de diseño, factor de mucha importancia para un producto como el calzado. El presidente de la Canaical, Juan Antonio González Calvillo, manifestó al respecto que "Una de las formas en que ha subsistido la industria del calzado ha sido por la copia de diseños creados en otras partes del mundo, pues difícilmente se crean modelos propios, por eso el sector no presenta avances significativos en el aspecto del acabado y la moda, conceptos fundamentales para la aceptación de los artículos" *(El Universal,* abril 4 de 1994). Esta estrategia de los empresarios puede dar buenos resultados en el mercado interno y sin la concurrencia de los creadores de nuevos modelos; pero en el mercado internacional, de nada sirve (mientras no sea asimilada y aprovechada como fuente de inspiración para crear diseños derivados). La otra está relacionada con las recientes tendencias de la globalización económica denominada también *cadenas mercantiles globales,* que se exponen en la última parte de este trabajo.

En conclusión, durante la vigencia del modelo sustitutivo de importaciones la industria del calzado creció a medida que la demanda se lo

exigió, pero conservó y acentuó las características cualitativas que poseía previamente, en particular sus deficiencias en la producción y abasto de materias primas e insumos, tecnológicas y de comercialización.

III. NEOLIBERALISMO

En 1982 la economía mexicana entró en una profunda crisis, con tres manifestaciones principales: déficit presupuestal, déficit comercial y endeudamiento externo. Los tres problemas dan cuenta de las críticas que se venían haciendo al modelo de desarrollo hacia adentro: *a)* la exagerada intervención directa del Estado en la economía (con altos costos para el presupuesto, además, de la ineficacia de sus empresas); *b)* la incapacidad de la economía para competir en el mercado internacional, provocando déficit comerciales y *c)* el recurso del débito externo, con el fin de financiar ambos déficit.

El equipo gobernante partió del diagnóstico anterior para definir la nueva estrategia económica. Siguiendo los presupuestos neoclásicos, formularon un esquema de libre mercado, con tres lineamientos centrales: *a)* desregulación de la economía; *b)* estabilidad macroeconómica y *c)* liberalización comercial.

i) Desregulación. El principal objetivo fue someter a la economía a las leyes del mercado. Esto es, la competencia libre y "equitativa" de los agentes y, en función de los resultados, la asignación de los recursos (capital, trabajo y naturales) de manera óptima. Sánchez, Fernández y Pérez (1994) lo conciben así:

> La nueva política (del Estado mexicano, RA) se fundamenta en el postulado de que la economía de mercado es el camino más efectivo para promover el desarrollo económico del país y el bienestar de su población. El funcionamiento eficiente de mercados competitivos permite que los empresarios tomen decisiones de inversión, de producción y de empleo en condiciones que redundarán en la asignación más eficiente de los escasos recursos con que cuenta la economía. Asimismo, estas condiciones de mercado son las más propicias para fomentar el proceso ahorro-inversión y por ende, el crecimiento económico (p. 49).

El liberalismo significó la eliminación de subsidios públicos y de las regulaciones contrarias a la libre acción de los agentes económicos, al tiempo que aumentó las garantías a la propiedad. El mercado laboral

fue excluido de esta política: deliberadamente se redujeron los salarios reales y se flexibilizaron, *de facto,* algunas disposiciones jurídicas favorables a los trabajadores, argumentando el excesivo costo de este factor (el descenso de los salarios a niveles de los más bajos del mundo, confirma que el objetivo no era eliminar excesos, sino más bien, deprimirlos lo más posible y abaratar los costos de producción). En 1987, después de persistir la onda inflacionaria, entraron en vigor los pactos, que sujetaban las modificaciones de precios y salarios a concertaciones tripartitas; el control concertado de precios y salarios —presente hasta 1994— contravino los propósitos liberales del proyecto económico.

ii) Estabilidad macroeconómica. La estabilización de las variables macroeconómicas es determinante para la toma de decisiones de los agentes (expectativas) y el buen funcionamiento de la economía. Se imponía, pues, la necesidad de controlar la inflación, la tasa de interés, el tipo de cambio, etcétera, corrigiendo las variables causales, particularmente los déficit fiscal y externo y la masa monetaria.

Se optó por las recomendaciones monetaristas, esencialmente los *shocks* a través de la contracción monetaria, complementados con la reducción de la demanda de los trabajadores y del Estado.

Esta política presionaba hacia la baja al gasto, la producción y las importaciones; la menor demanda se combinaba con las restricciones y encarecimiento del financiamiento, desalentando la inversión; la privatización de las empresas públicas y la reducción del gasto público corriente, terminaban con el déficit fiscal o lo minimizaban, haciendo lo suyo con los requerimientos de financiamiento para el sector.

iii) Liberalización. Un componente destacado del modelo es la liberalización de las relaciones económicas con el resto del mundo, atendiendo a dos supuestos y objetivos: *a)* la importación de mercancías a precios inferiores a los de la producción interna, desplazará a ésta y descenderá la inflación y *b)* la importación obligará a los productores nacionales a operar con mayor eficiencia, desplazándose de las industrias menos fuertes a las más competitivas (López, 1994).

En 1985 se inició el desmantelamiento de los instrumentos de protección del mercado interno. Se eliminaron los permisos de importación, cayendo la producción interna protegida mediante permisos, de 92.2% en 1985, a 19.8% en 1989 (Clavijo y Valdivieso, 1994, cuadro 2, p. 41); paralelamente se redujeron los aranceles promedio *ad valorem,* de 26%

en 1985, a 10.6% en 1988, subiendo los cuatro años siguientes a 12.5% (López, 1994).

Lo interesante es que México emprendió la liberalización comercial unilateralmente. Al tiempo que anunciaba su interés en incorporarse al GATT, abría las fronteras sin esperar reciprocidad, demostrando así que la decisión de liberalizar el comercio con el exterior era firme y definitiva. El proyecto se fortaleció con la entrada al GATT, en 1987, y al TLC, en 1994, y la negociación de tratados comerciales con varios países latinoamericanos (Chile, Colombia, Costa Rica, Venezuela) y la CE (varios aún en proceso de definición).

En el ámbito de la inversión extranjera (directa e indirecta), también se desactivaron las regulaciones y otros obstáculos que restringían el flujo del capital externo hacia el país, fortaleciendo el ahorro nacional para financiar la inversión, el déficit comercial y el costo del capital extranjero (amortizaciones, intereses, utilidades, regalías etcétera). Entre las medidas adoptadas, sobresalen la mayor libertad para la movilidad del capital (entrada y salida), la ampliación de los campos de inversión (agregando el mercado de valores, el sistema financiero, ciertas áreas de los sectores petrolero, agropecuario, minero y de servicios, etcétera), el incremento del porcentaje máximo de la inversión extranjera en muchas actividades, la aprobación de la ley sobre la propiedad intelectual, etcétera.

Impacto en la industria del calzado

Se ha visto (apartado II) en qué condiciones se encontraba la industria al terminar el periodo de sustitución de importaciones. Esas características poseía cuando fue organizada bajo el esquema neoliberal. ¿Qué efectos representó el cambio de modelo? Enseguida se describen los de mayor interés:

1. *Desregulación y privatización.* La reducción de los subsidios y el alza de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos (por los ajustes o las privatizaciones de las empresas que los producen), han encarecido los costos de producción y diezmado la competitividad de la industria ante la oferta externa, tanto en el mercado nacional cuanto en el internacional. Asimismo, ha sido afectada por la menor capacidad de la PE para evitar, así sea parcialmente, el impacto de los costos y la caída de la demanda y del financiamiento.

2. *Políticas de estabilización.* Los programas de *shock,* la han impactado de tres maneras: *a)* contrayendo el ingreso y el consumo de calzado; en los años setenta el consumo per cápita era de 3.5 pares anuales; en la primera mitad de los ochenta bajó a 2.7 pares, estimándose que en los noventa se está recuperando el nivel de los setenta (Domínguez y Brown, 1992 y *Expansión,* junio 26 de 1991) y *b)* la escasez de financiamiento —sumada a la contracción de la demanda— ha limitado la inversión, sobre todo para la modernización de la planta productiva; entre 1984 y 1989, los acervos de capital en la industria descendieron 85% (Domínguez y Brown, 1982).

3. *Liberalización comercial.* La apertura del mercado interno viene siendo, empero, el factor que más ha perjudicado a la industria. En primer lugar, se procedió con demasiada premura, pues no se tomaron medidas precautorias, dirigidas a mejorar la competitividad de la industria, acercándola, al menos, al nivel de los principales competidores. La apertura empezó en 1985, pero fue hasta 1988 que el Banco Nacional de Comercio Exterior contrató la realización de un estudio (BCG, 1988), con el propósito de conocer cuál era la situación de la industria y qué necesitaba hacerse para garantizarle competitividad internacional; el diagnóstico y las recomendaciones de política del estudio son de la mejor calidad (dentro del marco neoclásico); sin embargo, poco provecho se obtuvo de él, ya que las estrategias que se formularon posteriormente —de cara al TLC—, poco caso hicieron de aquél y, por el estado que guarda la industria, la ejecución de los programas dejó mucho qué desear: el abasto de insumos productivos, las características del proceso de producción y la comercialización, adolecen de los mismos problemas de antes, y en varios casos incrementados. Todavía en 1993, Nacional Financiera encargó a McKinsey & Company un nuevo estudio (Nafin, 1993), cuyos alcances son menores que el del BCG, pero con resultados similares, sin saberse aún para qué sirvió.

En segundo, y en parte resultado de lo anterior, la abolición de las barreras comerciales se hizo de manera acelerada, indiscriminada y desventajosa para el país. Se indicó ya por qué fue acelerada. La indiscriminación significa que la apertura obedeció a concepciones teóricas y no a estrategias de desarrollo, por lo que el criterio fue liberalizar *per se,* en vez de hacerlo en función de objetivos y metas específicas y, por ello, selectivamente en cuanto a los diferentes aspectos relacionados con la industria (materias primas, insumos, maquinaria y equipo, tipos

y modelos de calzado, etcétera) y grados y plazos de liberalización. Las desventajas de proceder así, se explican por la mayor desprotección del mercado interno respecto a la de los principales socios comerciales y competidores internacionales. Un ejemplo es el de Estados Unidos y Canadá, que, a pesar de su desarrollo, aplicaban aranceles superiores a los de México a las importaciones de los productos de cuero y piel (Secofi, 1992) otros son el de Brasil y Argentina, países que condicionan la exportación de cuero y otros insumos a asegurar antes el abasto interno y la agregación de valor y regulan la competencia externa según la competitividad de los productores locales.

El resultado de esta política es lógico. En el periodo 1985-1993, las importaciones de calzado aumentaron de 0.6 a 811.5 millones de dólares; aunque las exportaciones se incrementaron de 13.9 a 304.3 millones de dólares, en los mismos años, el saldo comercial lo hizo de 13.3 a 507.2 millones de dólares (véase cuadro III). Esto es, los productores nacionales aumentaron sus ventas al mercado internacional en 290.4 millones de dólares, pero perdieron en el equivalente a 810.9 millones de dólares; el saldo neto en 1993, respecto a 1985, fue negativo en 493.9 millones de dólares. Éste es el costo de la apertura para la industria del calzado.

El comercio de calzado con China es todavía más elocuente de lo que ha venido sucediendo con la apertura. Este país se ha especializado en la producción de tenis, con materiales de plástico y textil, propios de las economías de escala; la ventaja de costos que esto le permite y la facilidad para vender sus productos en nuestro mercado, las aprovechó para multiplicar sus ventas por 138.1 veces en poco más de tres años y medio, al incrementarlas de 0.19 millones de dólares en 1990, a 26.87 millones en enero-agosto de 1993 (Canaical).

Dos comentarios más sobre el tema son: *a)* el significado de las cadenas mercantiles en la internacionalización de la economía (ver apartado siguiente) y *b)* la industria del calzado del país descansa mucho en las pequeñas empresas, concentradas en tres ciudades. La concentración regional de las pequeñas empresas ha creado un ambiente industrial muy propicio, similar al de los distritos industriales. Sin embargo, la política neoliberal sólo reconoce las economías de escala, ignorando la existencia y potencialidades de los distritos industriales; tampoco valora debidamente los beneficios de la subcontratación, por lo que, más allá de los programas y discursos en favor de ellos, poco se hace en realidad.

IV. PROPUESTAS

El balance anterior es desafortunado. El modelo neoliberal está destruyendo a la industria y no ofrece posibilidad alguna de recuperación, a no ser para un segmento muy selecto de los productores.

Frente a esta situación, es necesario reivindicar los valores nacionales, y colocar al desarrollo y la soberanía de la economía en el lugar preferente que les corresponde. Luego entonces; la adopción de un paradigma debe validarse en los hechos, por su contribución al logro de esos objetivos; por tanto, ninguna ortodoxia tiene justificación, menos si ignora esos valores y objetivos o fracasa después de proponérselos.

El neoliberalismo es la antítesis de un proyecto nacional. Su ortodoxia teórica lo somete a preceptos totalmente cuestionables. Por un lado, el *libre mercado* que supone nunca ha existido (Polanyi, 1992 y Piore y Sabel, 1990) y hoy día menos; por el otro, si existiera no ha sido suficiente para el saneamiento y fortalecimiento de la economía.[7]

Evidenciados por los malos resultados, que invalidan las bases teóricas del modelo, los equipos gobernantes pretenden justificarse con el argumento de que "no hay otra alternativa" (según varias declaraciones del Presidente y de secretarios de estado de México).

Las experiencias recientes y contemporáneas demuestran que sí hay alternativas al libre mercado. El modelo de sustitución de importaciones, por ejemplo, logró el crecimiento y cierta integración horizontal y vertical de las economías (nada de lo cual ha conseguido el neoliberalismo), a pesar de su agotamiento final; en la región asiática, liderada por Japón, más exitosa en el periodo de posguerra, el Estado ha desempeñado un rol fundamental en el desarrollo económico, muy dinámico, competitivo y exportador (Banco Mundial, 1993; Tavares, 1993 y Ho-Chang, 1993 y 1994).

La persistencia de focos rojos en la economía mexicana (crecimiento bajo y desarticulado, desequilibrio comercial, endeudamiento externo, sistema financiero inadecuado), hace recomendable aprender del modelo asiático y de cualquier otro con buenos resultados y posibilidades de aplicarse en el país (nunca por cierto, íntegramente, sino sólo en lo que sea compatible con la realidad nacional). Las fallas del mercado están tan bien documentadas, que el supuesto sobre su función orien-

[7] Las experiencias neoliberales recientes han terminado en el fracaso, así en los países desarrollados como subdesarrollados. Reagan, en Estados Unidos, y M. Tatcher, en Inglaterra, entregaron cuentas desastrosas. En los países en desarrollo no existen ejemplos exitosos.

tadora de la economía y asignadora de los recursos productivos es infundada y costosa; la acción preconcebida y coordinada de los agentes privados y el Estado, dirigida a corregir insuficiencias del mercado y a alcanzar objetivos estratégicos, parece ser la mejor alternativa. Esto no implica estatismo ni dar la espalda al mercado; se trata, más bien, de explotar las capacidades de ambos en beneficio de la economía nacional.

En esta perspectiva, el primer paso sería elaborar el diagnóstico de la industria y, en segundo, determinar los objetivos y metas de corto y largo plazos y los instrumentos a utilizar, las responsabilidades de cada sector, los mecanismos de coordinación y evaluación, etcétera.

La información disponible permite sugerir estas políticas:

1. Impulsar el desarrollo tecnológico y del diseño, que generen más competitividad y valor agregado a la industria.
2. Promover la organización de distritos industriales en los centros productores más importantes; en estos últimos existen muchas pequeñas empresas, para ellas la organización distrital —muy avanzada— es la más indicada.
3. Restructurar las industrias del cuero y demás proveedoras de materias primas (plásticos y hules) para la fabricación del calzado, asegurando el abasto de materiales apropiados, de menor costo y de uso más flexible.
4. Implantar nuevos esquemas de distribución y vinculación entre producción y distribución, haciendo esta fase más eficiente, menos costosa y más funcional. Sobre esto último, es prioritario aumentar los volúmenes por modelo que demandan los distribuidores, a fin de mejorar la productividad y contribuir al desarrollo de las industrias de componentes (tacones, suelas, entresuelas, adornos, etcétera).[8]
5. Una política complementaria pero indispensable para el buen desempeño de la industria es dotarla de financiamiento en condiciones adecuadas. Se incluye aquí la activación de la banca, el acceso al mercado de valores y la creación de fuentes de autofinanciamiento (uniones de crédito, etcétera).

[8] Los bajos volúmenes producidos por modelo impiden el desarrollo de estas industrias, forzando a las empresas fabricantes de calzado a elaborarlas en sus plantas lo que incrementa sus inversiones, costos e integración vertical (BCG, 1988).

En el plano macroeconómico, es obvia la necesidad de la estabilidad de precios, tasas de interés, tipo de cambio, etcétera. Esto es, el Estado debe continuar responsabilizándose del ambiente económico, por ser la garantía universal de la buena marcha de la economía.

En tiempos de globalización, la articulación con la economía internacional es crucial. Nuestro país no se queda atrás. En los dos últimos sexenios, el proyecto económico consistió, básicamente, en ampliar la inserción de la economía con el resto del mundo. Ciertamente, los resultados no han sido los esperados, ya que si bien el flujo de mercancías y capitales creció, provocó fuertes déficit, los que hoy tienen en crisis a la economía. En cuanto a la industria del calzado, la política aperturista ha representado serios daños a la planta productiva, principalmente por la entrada de competidores en nichos estructuralmente débiles, como los del tenis y los fabricados de hule y plástico, así como parte del fino; los productores nacionales han perdido una porción significativa del mercado interno, lo que sumado a la caída de la demanda, ha forzado el cierre de numerosas empresas y el aumento de la capacidad ociosa.

La conveniencia de intensificar los intercambios con el exterior y el relativo fracaso de los intentos emprendidos por nuestra economía, obligan a reflexionar acerca del contexto internacional actual y los retos que impone a la economía nacional en su interés por insertarse en ella.

Un elemento estratégico de la política para el desarrollo y la competitividad internacional de la industria es el de las *cadenas mercantiles globales*. Según Gereffi y Korseniewicz (1990), la división internacional del trabajo entre economías industrializadas (centrales) y semindustrializadas (periféricas), ya no es tan importante por su carácter sectorial (las primeras produciendo manufacturas y servicios y las segundas bienes primarios); hoy día el sector manufacturero está globalizado, de manera que las economías periféricas producen determinados productos manufacturados (finales o componentes) o realizan ciertas fases de los procesos de producción.

Los productos o fases de los que se hacen cargo esos países, son los que cuentan con ventajas competitivas de orden tecnológico, laboral o de recursos naturales. Las tecnológicas, debido al rezago de estas economías, generalmente se complementan con las laborales y/o de recursos, haciendo más significativas las ventajas; pueden presentarse casos, sin embargo, en los que la especialización en la producción de

un bien propicie innovaciones de productos y procesos, que representen ventajas para tales economías. El trabajo puede dar lugar a ventajas competitivas, por su costo o calificación; el primero ha sido el más importante en la historia de la periferia, aunque la tecnologización de la producción exige la intervención creciente del trabajo calificado.

Así pues, las economías periféricas están incrementando su participación en el comercio mundial manufacturero, mediante artículos de baja o mediana complejidad de producción o especializados o componentes de bienes más complejos, que producen con ventajas frente a los centrales. Éstos, empero, conservan sus ventajas tecnológicas, de diseño, etcétera, por lo que se reservan la producción de los bienes más sofisticados de cada industria. El resultado es una división de las ventajas y, por tanto, de la producción entre los dos grupos de economías.

Esto ha modificado los flujos de bienes manufacturados: antes partían de las economías industrializadas con dirección a las de menor industrialización, en tanto que en la actualidad su recorrido es en ambos sentidos: *a)* desde las centrales fluyen los bienes de mayor contenido tecnológico, de diseño, de calidad y valor agregado y *b)* en dirección opuesta transitan artículos de producción menos compleja.

La industria del calzado ilustra perfectamente este fenómeno. Hasta principios de los años setenta, los principales exportadores (Italia, Japón y España) al mercado norteamericano —principal mercado mundial del calzado— vendían varias clases y modelos de calzado; en la segunda mitad de esa década se sumaron Taiwán y Corea del Sur, con productos de hule-plástico y atlético, respectivamente, y a principios de los años ochenta, Brasil, con productos de piel (Gereffi y Korseniewicz, 1990, cuadros 3.1, p. 53 y 3.2, p. 62). Esto provocó la salida de Japón de ese mercado y el reacomodo y la baja de la participación de las exportaciones italianas y españolas, al verse obligadas a abandonar la oferta de clases de calzado o de modelos en los que no eran competitivas frente a aquellos países, concentrándose en los que conservaban ventajas. Para 1987 Taiwán y Corea del Sur habían fortalecido su presencia en los nichos de mercado que exportaban, mientras Italia y Brasil hicieron lo suyo en los de calzado femenino de piel —y parcialmente en el masculino—, repartiéndose los "subnichos": Italia en el de mayor calidad-diseño y precio y Brasil en el segmento inferior. Posteriormente China entró a la competencia y acaparó el nicho de calzado de hule-plástico más económico.

A mediados de los años ochenta, los flujos del comercio mundial de calzado experimentaron otro cambio: de ser de una dirección (desde los exportadores hacia los importadores tradicionales), se diversificó, con punto de partida en las economías con ventajas competitivas en una clase o modelo y con destino a todos los países del mundo. A partir de entonces, así los grandes mercados nacionales como los pequeños se segmentaron en nichos, cada cual es abastecido por el productor internacionalmente más eficiente. La novedad de esta dispersión de los flujos, es que las economías que antes eran autosuficientes o exportadoras, se han visto obligadas a importar las clases y modelos en los que son menos competitivas. Un ejemplo es el de Italia: a pesar de ser el mayor exportador mundial, es una de las economías que más han incrementado sus importaciones de calzado (Rabellotti, 1993); ha dejado de producir las clases y modelos en los que no es eficente, importándolos de las economías más eficientes. México es otro ejemplo: hasta 1982 era prácticamente autosuficiente, aunque sin ser exportador; a mediados de los años ochenta se convirtió en importador, cediendo nichos de mercado (calzado fino y tenis económico) a los productores más competitivos del resto del mundo (BCG, 1988; Domínguez y Brown, 1992 y Rabellotti, 1993).

Este entramado de producción e intercambio mundial, proporciona una lección: la producción de calzado —y en general— es competitiva internacionalmente sólo si se especializa en las clases y modelos en los que cada economía posee ventajas de costos frente al resto del mundo. Entre más dinámicas sean esas ventajas (tecnología, diseño, trabajo, recursos naturales, etcétera), más consistente y ventajosa será la inserción en el mercado internacional.

Las cadenas mercantiles dependen mucho, igualmente, de la comercialización. Las empresas trasnacionales, con sus marcas y patentes prestigiadas y comercializadas internacionalmente, han dado impulso a las economías periféricas con sus compras de componentes y la maquila; los grandes mayoristas o distribuidores de los países centrales, a su vez, compran cantidades importantes que comercializan en sus respectivos países y, eventualmente, triangulan hacia terceros.

Pero la intervención de esta clase de comercialización tiene su explicación: lo hacen en productos que les dejan amplios márgenes de beneficio. Es decir, así como en la producción las economías industrializadas se reservan los productos o las fases de la producción más compleja y rentables, su participación en la comercialización les reporta altos por-

centajes del valor agregado o del precio final de los artículos intermediados; esto no es todo: en tales casos, los comercializadores, por su poder de mercado, asumen el liderazgo de las industrias, imponiendo sus decisiones e intereses a los productores (Gereffi, 1994).

La industria del calzado de México se relaciona con el exterior en los términos anteriores. Una parte menor de sus exportaciones es de maquiladoras, que se han establecido en el territorio para ahorrarse costos laborales; la mayoría de las ventas al exterior son productos de empresas nacionales, que recurren a los *brokers* norteamericanos (destino del grueso de las exportaciones) y a comerciantes de otros países. El que se exporte más a Estados Unidos resulta más costoso, pues según el Boston Consulting Group (1988) y Gereffi y Korseniewicz (1990), los intermediarios de ese país son los que se apropian de los porcentajes más altos:

> La información disponible sugiere que el segmento más rentable de la cadena mercantil del calzado es el de la distribución y venta, más que el de la produción. Los márgenes de la distribución en los países centrales son muy elevados. En Estados Unidos estos márgenes alcanzaron 50% a mediados de los años sententa, pero fueron cercanos a 60% para los bienes importados... (Gereffi y Korseniewicz, 1990, pp. 54-55).

Los autores citados concluyen que si bien la cadena mercantil o globalización de la industria del calzado permite la inserción de los países de menor desarrollo al mercado internacional, con productos terminados o semiterminados, de bajo o mediano contenido tecnológicos y de diseño, no debe ser motivo para echar las campanas al vuelo, puesto que

> El grueso de los beneficios en la industria del calzado, pues, son concentrados por los países centrales. Mientras los NICS (países periféricos de mayor desarrollo industrial, incluyendo a México, RA) han tenido un éxito extraordinario en la producción y exportación de calzado, su parte del excedente económico total del calzado no ha aumentado proporcionalmente... *(Ibid.,* p. 66).

Las propuestas estratégicas tendientes a incrementar las exportaciones de calzado y conseguir los mayores beneficios para la industria nacional, serían dos. En primer lugar, promover el desarrollo de tecnologías y del diseño, que sustenten la competitividad de la industria en

ventaja dinámicas y de mayor valor agregado, en vez de las ventajas estáticas y de fácil acceso de parte de la competencia, como sucede en la actualidad; en segundo, emprender la creación de un sistema de distribución en el mercado internacional, capaz de canalizar y aumentar las exportaciones, en función de las condiciones e intereses de la industria nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Arias, Patricia (coord.), "Talleres, comerciantes e industriales. Una trilogía persistente", *Guadalajara, la gran ciudad de la pequeña industria,* México, Colegio de Michoacán, 1985.

Bendesky, León, *Empleo y automatización en la industria del calzado,* STYPS, 1986.

Boston Consulting Group, *Industria del calzado,* México, Bancomext y Secofi, 1988.

Chang, Ha-Joon, *Was selective industrial policy in East Asia unsucceful. Some comments on the World Bank The East Asian Miracle,* inédito, diciembre de 1993.

———, *The political economy of industrial policy,* Nueva York, St Martin's Press, 1994.

Clavijo, Fernando y Susana Valdivieso, "La política industrial de México, 1988-1994", F. Clavijo y José I. Casar (comps.), *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial,* serie Lecturas de *El Trimestre Económico,* núm. 80 (dos volúmenes), México, FCE, 1994.

Domínguez Villalobos, Lilia y Flor Brown Grossman, "Productividad y cambio tecnológico en la industria del calzado", *Comercio Exterior,* vol. 42, núm. 1, México, enero de 1992.

Dussel P., Enrique, "Cambio estructural y potencialidades de crecimiento del sector manufacturero en México", J. López (coord.), *México: La nueva macroeconomía,* México, CEPNA y Nuevo Horizonte Editores, 1994.

Expansión, "Jalisco: Los zapatos que vienen de fuera", México, 16 de agosto de 1989.

———, "Industria del calzado. El contraataque", 26 de junio de 1991.

———, "El calzado deportivo pierde la carrera", 26 de junio de 1991.

———, "Suministros, base de la competencia", 26 de junio de 1991.

Fanjzylber, Fernando, "Intervención, autodeterminación e industrialización en América Latina", *El Trimestre Económico,* vol. L(1), núm. 197, México, 1983.

Galbraith, James K., "Panorámica de las políticas sectoriales en Estados Unidos", F. Clavijo y José I. Casar (comps.), *La industria mexicana en el mer-*

cado mundial. Elementos para una política industrial, serie Lecturas de *El Trimestre Económico,* núm. 80 (dos volúmenes, México, FCE, 1994.

Gereffi, Gary, "The organization of buver-driven global Commodity Chains: How U. S. retailers shape overseas production networks", G. Gereffi y M. Korseniewicz, *Commodity chains and global capitalism,* Praeger, Wesport, 1994.

Gereffi y Korseniewicz, "Commodity chains and footwear exports in the semi-periphery", William G. Martin (ed.), *Semiperipheral states in the world-economy, Westport, Greenwood Pres,* 1990.

Huerta, Arturo, *La política neoliberal de estabilización económica en México. Límites y alternativas,* México, ed. Diana, 1994.

Jarquín Sánchez, Ma. Elena, *La producción de calzado en Tepito,* México, UNAM, 1994.

López, J. (coord.), "El proceso de ajuste de la economía mexicana, 1982-1992", *México: La nueva macroeconomía,* México, CEPNA y Nuevo Horizonte Editores, 1994.

Malkin, Daniel, "La política industrial en los países de la OCDE", F. Clavijo y José I. Casar (comps.), *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial,* serie Lecturas de *El Trimestre Económico,* núm. 80 (dos volúmenes), México, FCE, 1994.

Mc Fetridge, Donald, "La política industrial en un entorno de libre comercio. El caso de Canadá", F. Clavijo y José I. Casar (comps.), *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial,* serie Lecturas de *El Trimestre Económico,* núm. 80 (dos volúmenes), México, FCE, 1994.

Morris A. S., Lawder S., "Flexible specialization: The application of Theory in a poor-country context: Leon, Mexico", *Journal of International Urban and Regional Research,* vol. 16, núm. 2, 1992.

Nafin, *Bases para una estrategia de desarrollo de los sectores industriales de exportación. Cuero,* México, 1993.

Noriega C., Carlos y Alejandro Reynoso del V., "Política macroeconómica y estructura industrial: Un modelo de crecimiento endógeno para la economía mexicana", F. Clavijo y José I. Casar (comps.), *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial,* serie Lecturas de *El Trimestre Económico,* núm. 80 (dos volúmenes), México, FCE, 1994.

Polanyi, Karl, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo,* México, FCE, 1992.

Porter, Michael E., *La ventaja competitiva de las naciones,* Barcelona, Plaza & Janes, 1991.

Rabellotti, Roberta, *Industrial districts in México: The case of the footwear industry in Guadalajara and Leon,* ponencia presentada en el Workshop EADI en "New approaches to industrialization: Flexible specialisation and innovation tetworks in the South". 26 y 27 de junio de 1992.

———, *Is there an "Industrial district" model, A comparison between footwear districts in Italy and Mexico,* ponencia presentada en el IDS Industry Cluster Workshop "Intra-firm and inter-firm reorganization in Third World manufacturing industry", Brighton, 14 y 16 de abril de 1993.

Secofi, *Tratado de Libre Comercio en América del Norte. Curtiduría y artículos de piel* (monografía núm. 23), México, 1992.

Tavares, M. Concepción, *Japón: Un caso ejemplar de capitalismo organizado,* CEPAL, LC/R.1277, 11 de junio de 1993.

ANEXO

CUADRO I. *Producto interno bruto: total, manufacturero y del cuero y calzado*

Año	PIB			Participación relativa		Variación relativa (1980 = 100)		
	Total (1)	Manufacturero (2)	Cuero y calzado (3)	3/1	3/2	1	2	3
	(Millones de nuevos pesos de 1980)							
1960	1 252.3	254.8	10.4	0.8	4.1	28.0	25.8	35.1
1965	1 729.3	382.3	13.8	0.8	3.6	38.7	38.7	46.4
1970	2 340.8	539.1	17.8	0.8	3.3	52.4	54.5	60.1
1975	3 171.4	718.9	22.6	0.7	3.1	70.1	72.7	76.2
1980	4 470.1	998.9	29.7	0.7	3.0	100.0	100.0	100.0
1985	4 920.4	1 051.1	30.3	0.6	2.9	110.1	106.3	102.1
1990	5 271.5	1 203.9	24.5	0.5	2.0	117.9	121.7	82.6
1991	5 462.7	1 252.2	23.8	0.4	1.9	122.2	126.6	80.2
1992	5 616.0	1 280.7	22.9	0.4	1.8	125.6	129.5	77.4
1993	5 649.7	1 271.0	21.3	0.4	1.7	126.4	128.5	71.8

FUENTE: INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1960-1985,* México, 1987; *Cuadernos de Información Oportuna,* México, abril de 1995; *Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1989-1992,* México, 1994.

CUADRO II. *México: producción de calzado* (Millones de pares)

Año	Producción	Año	Producción
1970	n.d.	1991	230
1975	166	1992	233
1980	234	1993	230
1985	221	1994e	222
1990	244		

FUENTE: Canaical y L. Domínguez y F. Brown.

CUADRO III. *Comercio exterior de cuero y calzado* (Millones de dólares)

Año	Calzado			Pieles y cueros preparados		
	Xs	Ms	Saldo	Xs	Ms	Saldo
1980	30.9	6.0	24.9	1.2	12.8	—11.6
1985	13.9	0.6	13.3	1.2	14.3	—27.2
1986	18.3	0.1	18.2	4.4	9.0	—10.3
1987	53.3	0.3	53.0	15.7	13.3	—6.7
1988	67.0	19.6	47.4	28.0	34.6	—6.6
1989	67.6	74.8	—7.2	13.1	37.9	—24.8
1990	80.6	86.0	—5.4	13.5	39.1	—25.6
1991	104.0	143.2	—39.2	5.7	50.2	—44.5
1992						
1993	304.3	811.5	—507.2			

FUENTE: Bancomext. *Anuarios de Comercio Exterior de Estados Unidos Mexicanos,* varios años, México.

CUADRO IV. *Características censales de la industria mexicana del calzado*

Año	*Número de unidades censadas (Prom)*	*Personal ocupado total (Prom)*	*Remuneraciones totales al personal ocupado*	*Valor de la prod. industrial*	*Valor agregado censal bruto*
			(Miles de nuevos pesos de 1980)		
1980					
Suma	2 023	53 325	4 593	17 951	7 159
SPR*	702	1 299	1	85	47
CPR**	1 321	52 026	4 592	17 866	7 112
Micro	682	4 426	217	887	415
Pequeña	549	18 421	1 260	5 233	2 093
Mediana	71	10 854	927	4 236	1 431
Grande	19	18 325	2 188	7 511	3 173
1985					
Suma	2 160	67 501	4 556	17 771	6 590
Micro	1 823	23 605	1 130	3 602	1 794
Pequeña	278	21 747	1 308	5 281	1 237
Mediana	33	5 793	377	1 611	366
Grande	26	16 356	1 740	7 276	3 193
1988					
Suma	2 312	69 179	2 892	15 547	651 784
Micro	1 615	6 682	143	957	27 528
Pequeña	560	23 005	766	4 043	77 912
Mediana	101	15 842	691	4 905	87 890
Grande	36	23 650	1 301	5 642	458 454
1993					
Suma	4 981	80 971	6 941		
Micro	4 070	13 938	525		
Pequeña	751	28 967	2 166		
Mediana	121	18 180	1 657		
Grande	39	19 886	2 593		

* SPR: Sin personal remunerado.
** CPR: Con personal remunerado.
FUENTE: INEGI, *XI, XII, XIII y XIV Censos Industriales,* México, varios años.

CUADRO V. *México: estructura relativa de algunas variables censales, por estratos de empresas de la industria manufacturera*

Variable y tamaño	*Año*			
	1980	*1985*	*1988*	*1993*
Empresas:	100%	100%	100%	100%
SPR*				
CPR**				
Micros		84.40	69.85	81.71
Pequeñas		12.87	24.22	15.08
Medianas		1.53	4.37	2.43
Grandes		1.20	1.53	0.78
Trabajadores:				
Micros		34.97	9.66	17.21
Pequeñas		32.22	33.25	35.78
Medianas		8.58	22.90	22.45
Grandes		24.23	34.19	24.56
Remuneraciones:				
Micros		24.81	4.63	7.56
Pequeñas		28.72	26.50	31.21
Medianas		8.28	23.88	23.87
Grandes		38.19	44.99	37.36
V. A. Censal bruto:				
Micros		5.79	27.22	
Pequeñas		29.24	18.77	
Medianas		19.99	5.56	
Grandes		44.33	48.45	

*SPR: Sin personal remunerado.
**CPR: Con personal remunerado.
FUENTE: INEGI, *XI, XII, XIII y XIV Censos Industriales,* México, varios años.

CUADRO VI. *México: valores censales promedio por estratos de empresa de la industria manufacturera*

Variables y estratos	*Años*			
	1980	*1985*	*1988*	*1993*
Trabajadores/empresa:	26	31	30	16
SPR*	2			
CPR**	39			
Micros	6	13	4	3
Pequeñas	34	78	41	39
Medianas	153	176	157	150
Grandes	694	629	657	510
Remuneraciones/empresa:	2.270	2.109	1.251	1.614
SPR*	0.002			
CPR**	3.476			
Micros	3.318	0.620	0.083	0.149
Pequeñas	2.295	4.706	1.369	3.341
Medianas	13.051	11.437	6.838	15.857
Grandes	115.158	66.918	36.138	76.992
VACB/*empresa:*	3.539	3.051	2.492	
SPR*	0.066			
CPR**	5.384			
Micros	0.608	0.984	0.323	
Pequeñas	3.812	4.449	2.499	
Medianas	20.154	11.096	16.688	
Grandes	167.005	122.808	59.831	
Remuneraciones/trabajador:	0.086	0.067	0.042	0.099
SPR*	0.001			
CPR**	0.088			
Micros	0.049	0.478	0.020	0.044
Pequeñas	0.068	0.060	0.033	0.087
Medianas	0.085	0.065	0.044	0.106
Grandes	0.113	0.106	0.055	0.151

CUADRO VI. *(Continúa)*

VACB/*trabajador:*	0.134	0.098	0.083
SPR*	0.036		
CPR**	0.137		
Micros	0.094	0.076	0.078
Pequeñas	0.114	0.057	0.061
Medianas	0.132	0.063	0.106
Grandes	0.173	0.195	0.091

*SPR: Sin personal remunerado.
**CPR: Con personal remunerado.
FUENTE: Elaborado con información del INEGI.

Investigación Económica 214, octubre-diciembre de 1995, pp. 177-199

INDUSTRIA DE LA CELULOSA Y DEL PAPEL

MARIO DURÁN SALDÍVAR
e IGNACIO SARMIENTO

ANTECEDENTES

La industria del papel en México inicia como actividad no artesanal con la instalación de una fábrica en Puebla en 1822.

Hacia 1868 operaban ocho fábricas de papel que aportaban el 11% del valor de la producción de la industria fabril, que comprendía 207 establecimientos en total. En dicho año el sector artesanal incluía 21 320 establecimientos.

Con la instalación de Celulosa de Chihuahua, México entra en la producción en gran escala de la industria de celulosa y papel en 1945. Posteriormente se incorporan empresas como Kimberly Clark y Cartón y Papel de México. En 1956 se da apoyo especial a los proyectos de Fábrica de Papel Tuxtepec y a la Fábrica de Atenquique, que venía operando desde 1942, con el financiamiento conjunto de NAFINSA-FAO.

El desarrollo contemporáneo de la rama de la celulosa y del papel es parte de la primera gran oleada de inversiones sustitutivas de importaciones que se registra durante 1953-1957. Su principal efecto fue la baja en el coeficiente de importaciones respecto de la demanda interna. Este hecho le permitió mantener su crecimiento mediante el saldo superavitario comercial de otras ramas y sectores económicos.

La Fábrica de Papel de Tuxtepec producía papel para rotograbado, con una capacidad de 50 mil toneladas anuales hasta mediados de los años sesenta. La Compañía Industrial de Atenquique producía papeles, cartoncillos y cartón kraft, con una capacidad instalada de 100 mil toneladas anuales también hasta mediados de los años sesenta.

El subsecuente desarrollo de la industria del papel no le permitió alcanzar al crecimiento de la demanda interna, lo que propició que hacia 1980 el coeficiente de importaciones respecto a la demanda final retornara a los niveles de 1950.

En efecto, durante los años sesenta la rama mantuvo una situación deficitaria en la producción interna, por lo que se importó celulosa y papel para cubrir la demanda interna.

En 1970 la producción bruta mostraba la siguiente situación:

a) las empresas trasnacionales producían 32% del valor bruto de la producción de la rama;
b) las empresas públicas producían 5.2%;
c) las empresas privadas nacionales producían 61.9 por ciento.

En 1980 estas cifras eran: 23.1%, 8.8% y 68.1%, respectivamente. Las cuatro empresas más grandes aportaban en general alrededor de 65% de la producción en cada grupo.[1]

Durante los años ochenta la rama de la celulosa y del papel tenía la siguiente distribución según el número de establecimientos, por tamaño de planta:

	1985	*1989*
Micro	25.1	60.0
Pequeña	53.9	27.1
Mediana	12.5	9.1
Grande	3.2	3.2
Otra	5.3	0.6
Total	100.0	100.0

Entre 1987 y 1991 la rama de la celulosa y del papel continuó mostrando un balance comercial deficitario, mismo que pasó de 400 a mil millones de dólares. Precisamente en 1991 el arancel ponderado de la rama estaba en 6.1 por ciento.

[1] José I. Casar, *et al.*, La organización industrial en México, Siglo XXI-ILET, México, 1990, pp. 85 y 40.

La apertura externa de la economía mexicana, en el marco del TLC, provocó efectos adversos en:

a) Ramas sujetas a la ley del precio único, cuyo precio internacional registra un funcionamiento cíclico;
b) Ramas en desventaja por rezago tecnológico o por la entrada de productos alternativos;
c) Ramas sujetas a competencia desleal.

La rama de la celulosa y del papel resultó afectada simultáneamente en estos tres aspectos. Primero, por la sobrevaluación del peso; segundo, porque opera con tecnología rezagada; y, tercero, por prácticas de competencia desleal, según pudieron demostrar, durante 1994, los industriales de la rama.

Lo anterior explica la tasa de crecimiento negativa que registra la rama durante 1992 y 1993. En aparente contraste con este funcionamiento, la actividad comercial de papel parece mostrar un desempeño positivo, en particular durante 1993 y 1994.

Un aspecto relevante es que uno de los socios comerciales de México en el TLC, Canadá, registra 14% de sus exportaciones a Estados Unidos con productos de la rama de la celulosa y del papel.

1. METOLOLOGÍA DE ANÁLISIS DE LA RAMA

Después de la Segunda Guerra Mundial se desarrolló un sistema integrado global de comercio y producción, disperso en un número sin precedente de países (México entre ellos) en desarrollo y desarrollados.

En este sistema, los países centrales concentraron su participación en el sector servicios y en los segmentos más productivos de la manufactura, mismos que registran el más alto valor agregado.

La aproximación de cadenas comerciales globales muestra cómo la producción, la distribución y el consumo se entrelazan en etapas secuenciales claramente delineadas, de tal forma que permite apreciar los lazos micro-macro entre procesos contenidos dentro de unidades de análisis con diferente grado de agregación: global, nacional y local.

Para evaluar la apropiación del valor agregado entre las diversas etapas de la cadena que se analiza se separan las ventajas competitivas

de bajo orden, como es el caso de los bajos salarios, de las de alto orden, como la propiedad tecnológica y la diferenciación de productos.

De acuerdo con Gary Gereffi y Miguel Korzeniewicz el concepto útil para el análisis de algunas implicaciones de tal sistema global sobre países como México es el de cadenas mercantiles.

Estos autores siguen la formulación propuesta por Terence K. Hopkins e Immanuel Wallerstein, en "Commodity Chains in the World Economy prior to 1800" (1986); para ellos la cadena mercantil es "una red de procesos de producción y trabajo cuyo resultado final es una mercancía terminada". Para construir una cadena se procede de la siguiente forma:

Primer paso. Se identifica el producto final. A partir de él se identifican los proveedores de tal industria y se sigue así el análisis hasta llegar a las materias primas.

Segundo paso. Se identifican cuatro propiedades de cada operación o nodo:

a) Los flujos comerciales hacia y desde el nodo y las operaciones que ocurren previa y posteriormente a él.
b) Las relaciones de producción dentro del nodo (formas de la fuerza de trabajo).
c) La organización dominante de producción, incluyendo tecnología y escala de la unidad de producción.
d) La localización geográfica de la operación en cuestión.

Además, Gereffi y Korseniewicz extienden el concepto de Hopkins y Wallerstein cuando se trata de industrias orientadas a la exportación, que se localizan en economías en desarrollo; sugieren en particular incorporar tres aspectos:

a) Identificar que la producción se orienta a países centrales.
b) Extender la red hasta los canales de comercialización y venta al menudeo, pues en esta etapa se queda gran parte del valor agregado.
c) Centrar el análisis en la industria orientada a la exportación.

Como consecuencia de lo anterior identifican cuatro etapas de la cadena comercial: oferta de materias primas; producción; exportación; y comercialización y venta al menudeo.

Para la rama de la celulosa y del papel que analizamos en el presente trabajo consideramos que es necesario adaptar la definición de Gereffi y Korzeniewicz, debido a que:

a) la industria local está más orientada al mercado interno, en particular la de firmas extranjeras;
b) las firmas nacionales operan con plantas industriales que tienen rezago tecnológico, pues en general se adquieren en el mercado norteamericano de bienes de capital de segunda mano;
c) compensan la desventaja competitiva aprovechando las bajas tasas salariales y utilizando prácticas depredatorias en la explotación de recursos forestales;
d) la integración de la industria con la fase de comercialización no es la más favorable para la industria, pues se establece una relación entre agentes económicos con gran poder de negociación tanto del lado oferente como del lado demandante vía comercio organizado.

Habría que añadir que en la industria el desempeño gerencial sigue criterios de corto plazo, como se aprecia al observar el funcionamiento de la reducción de la producción de celulosa en favor de su importación ante situaciones cambiarias caracterizadas por la sobrevaluación del peso frente al dólar. (Véanse cuadros 1 y 2).

La cadena comercial de la celulosa y del papel tiene en su primera etapa los componentes:

Bienes de capital domésticos (equipos de proceso y auxiliares que producen plantas paileras), que reportan 43% de valor agregado respecto al valor bruto de la producción.

Bienes de capital importados (en particular las máquinas que producen papel).

Materia prima doméstica (bagazo de caña de azúcar, fibras textiles blandas, madera y plantas anuales), que reporta 48% de valor agregado respecto al valor bruto de la producción.

Materias auxiliares (química básica, otras industrias químicas, electricidad, gas y agua.
Materia prima importada (celulosa).

La segunda etapa, la de la producción, incluye:

Preparación de madera.
Fabricación de celulosa.
Blanqueo.
Producción de papel.
Elaboración de productos derivados.

La comercialización opera en mercados delimitados con precisión y tiene los componentes:

- Papel para escritura e impresión.
- Papel higiénico y facial.
- Cartón para empaque.
- Cajas de cartón.
- Imprenta y editoriales.
- Resinas sintéticas y fibras artificiales (empaque).
- Vidrio y sus productos (empaque).
- Cemento (empaque).
- Bienes de consumo no duradero.

Estos componentes reportan 25-30% de valor agregado respecto al del producto.

2. SITUACIÓN ACTUAL

Si se atiende a las cifras de las empresas más grandes, para 1990 esta actividad registra la operación de 75 plantas, localizadas en 17 entidades federativas de las cuales ocho producen celulosa (25% del total), 60 papel (25% del total), y siete celulosa y papel, esto muestra una industria altamente concentrada, que se localiza en Veracruz, Jalisco y Michoacán. La concentración de la producción de celulosa y papel registra las cifras siguientes para 1992:

CUADRO 1. *Producción de celulosa en la República Mexicana*

Estado	*Producción de celulosa (%)*
Chihuahua	14
Durango	10
Jalisco	16
México	14
Michoacán	12
Oaxaca	12
Veracruz	23

CUADRO 2. *Producción de papel en la República Mexicana*

Estado	*Producción de celulosa (%)*
Distrito Federal	14
Durango	10
Jalisco	16
México	14
Michoacán	12
Oaxaca	12
Veracruz	23

2.1. Cobertura de la rama

La rama de actividad económica que es objeto de estudio en el presente trabajo, de acuerdo con la "Clasificación Mexicana de Actividades y Productos" (CMAP), utilizada en los censos económicos de 1994, es:

El subsector 34, papel y productos de papel imprenta y editoriales, incluye a la rama 3410: manufactura de celulosa, papel y sus productos. Esta rama abarca las siguientes actividades:

341010. Fabricación de celulosa. Incluye celulosa química de madera, celulosa química de plantas anuales, pasta química de madera, otras celulosas.

341021. Fabricación de papel. Incluye papeles para escritura e impresión, cartulinas para escritura e impresión, papeles para empaque y embalaje, papel sanitario y facial. Papeles para uso especial, incluso papel satinado, engomado y laminado fuera de maquilación. Excluye la plastificación de papeles que se clasifican en la clase 356012, "Fabricación de otros productos de plástico", excluye la fabricación de papel celofán que se clasifica en la clave 351300, "Fabricación de fibras químicas".

341022. Fabricación de cartón y cartoncillo. Incluye cartón y cartoncillo para empaque y embalaje.

341031. Fabricación de envases de cartón. Incluye envases de cartón, bobinas y carretes de fibra y pasta de celulosa.

341032. Fabricación de envases de papel.

341033. Fabricación de otros productos de papelería.

341034. Fabricación de otros productos de papel, cartón y pasta de celulosa, no mencionados anteriormente.

2.2. *Características del proceso de producción*

El proceso de celulosa y papel se clasifica en estas fases:

1) Preparación de la madera (lavado reducción de astillas).
2) Fabricación de celulosa (transformación de astilla a pulpa, mecánica semiquímica al sulfato y al sulfito).
3) Blanqueo de celulosa e introducción de papel de desperdicio *(hidropulpers).*
4) Transformación de celulosa a papel.
5) Recuperación de licor.

2.3. *Principales características económicas de la rama*

La producción de la celulosa y del papel ha evolucionado ampliando su brecha; la celulosa, como principal materia prima del papel, ha venido disminuyendo relativamente su producción: si tomamos como referencia 1984, en 1988 solamente se incrementó 1.0% el volumen

de la producción. En cambio, la producción de papel entre 1984 y 1991 creció aproximadamente 30.0% y con promedio anual de 16.2%. Como veremos más adelante, la diferencia entre producción y demanda de materias primas se cubre con las crecientes importaciones de celulosa. (Véase cuadro 1).

La industria de papel y celulosa se compone de cerca de mil quinientas empresas y ocupa aproximadamente 62 mil personas. El mayor número de empresas se ubica en la fabricación de envases de cartón, y el menor número de éstas se dedica a la fabricación de celulosa y de otros productos. Estas cantidades no deben llevar a pensar en una industria de competencia perfecta, pues se trata en su mayor parte de talleres artesanales. La industria es de tipo oligopólico. (Véase cuadro 3).

Las fábricas de papel son las que ocupan más personal, con 31.8% del total de la rama; las fábricas de envases de papel ocupan 31.1%, y juntas abarcan más de 62.8% del personal de la rama. Estas empresas también son las que emplean el mayor número de personal remunerado. (Véase cuadro 4).

En cambio, las empresas localizadas en el rubro de fabricación de otros productos de la rama ocupan al mayor número de personal no remunerado. Lo mismo sucede con el rubro de fabricación de envases de papel, por lo que podríamos considerar que aquí se encuentra la mayor parte de industrias familiares.

2.4. *Estructura de costo*

La estructura de costos de la rama muestra un mayor peso de las materias primas para la producción de papeles de alta calidad para escritura e impresión, además de papel higiénico y servilletas, que son los más rentables.

Asimismo, el peso relativo de costos generados por la reparación y mantenimiento de maquinaria y equipo tiende a ser menor que aquel que se registra en la producción de papeles de menor calidad. Una relación semejante a la anterior se observa en el peso relativo de la mano de obra.

En efecto, la producción de papel para empaques y papel periódico muestra que 52% del costo variable es de materia prima (algunas

informaciones de empresario la sitúan en 65% del costo variable), 15% de energéticos y 12% de mano de obra.

La producción de papel higiénico facial, de escritura e impresión muestra que respecto a los costos variables, 62% es de materia prima, 17% es de energéticos y 8% es de mano de obra.

La clasificación de la industria de la celulosa y del papel muestra que las empresas en pequeña escala son parte esencial de esta industria, 97% son micro, pequeñas y medianas empresas y solamente 3% son grandes empresas.

Las microempresas representan 65% del total. El personal ocupado en la micro y mediana empresas representa un poco más de 50% mientras que la gran empresa ocupa 45% de la fuerza de trabajo de esta rama. El personal no remunerado se concentra en la microempresa con 84% del total de personal lo que muestra que es una industria familiar, mientras que la gran empresa solamente ocupa 7.4% del personal no remunerado. (Véase cuadro 3).

De acuerdo con las cifras del IMSS, los asegurados permanentes del grupo 28, industria del papel, han registrado incrementos en el nivel de empleo. Entre 1982 y 1988 se agregaron a la rama aproximidamente 14 mil nuevos asegurados, por lo que la participación de esta rama en la industria de transformación ha contribuido con 2.5% en promedio manteniendo un ligero crecimiento. (Véase cuadro 5).

Únicamente en 1986 el empleo en esta rama se incrementó 0.9% recuperándose en los siguientes años.

Como puede observarse en el cuadro correspondiente a asegurados permanentes, en los últimos años el empleo creció 7.3%, en comparación con 1982-1983 durante los cuales solamente lo hizo en 1.2%. La industria de transformación registra una tasa media de crecimiento anual del 4.6% mientras que la del papel muestra una tasa de 5.0% durante dicho periodo.

2.5. *Valor agregado en la industria*

El valor agregado, de acuerdo a las cifras del INEGI, representa para los años noventa el 42.6% del valor bruto de la producción, del cual el 12.2% corresponde a remuneración de asalariados, el 27.1% representa el superávit bruto de explotación y el 3.3% correspondía a impuestos indirectos netos de subsidios.

2.6. *Integración de la rama*

La integración de las empresas que operan en esta industria abarca la producción de celulosa, la elaboración de papel y su procesamiento en productos finales de consumo no duradero, orientados a mercados urbanos de ingreso medio y alto.

Como se observa en las cifras de producción, la industria integrada es la que tiene mayor grado de concentración.

La industria de la celulosa y del papel adquiere insumos intermedios de diversas industrias. Por cada peso de demanda que registra esta industria, se generan demandas intermedias que se manifiestan en el análisis de los multiplicadores del valor bruto de la producción, mismos que muestran los impactos siguientes:

a) Subproductos de la industria del azúcar, 0.05% de insumos domésticos.
b) Subproductos de la industria del hilado y tejidos y fibras blandas, 0.01% de insumos domésticos.
c) Subproductos de aserraderos, 0.06% de insumos domésticos.
d) Celulosa para las empresas no integradas que sólo producen papel representan 0.47% de los insumos intermedios domésticos de la industria y el 37% del total de insumos.
e) Química básica, 0.03% de los insumos domésticos.
f) Otras industrias químicas, 0.02% de los insumos domésticos.
g) Electricidad, gas y agua, 0.06% de los insumos domésticos.

Se evidencia la escasa participación de la industria de bienes de capital, pues el conjunto de impactos referidos sólo aluden a industrias proveedoras de insumos intermedios.

Como oferente, la rama proporciona insumos, materias primas auxiliares y productos a las siguientes industrias:

a) Imprenta y editoriales, 11.69% de insumos domésticos.
b) Resinas sintéticas y fibras artificiales, 1.9% de insumos domésticos.
c) Vidrio y sus productos, 1.3% de insumos domésticos.
d) Cemento, 6.8% de insumos domésticos.

La pequeña participación que la industria de la celulosa y del papel registra en casi todos los sectores se explica por el uso necesario de papelería, cartón para empaques, papel para publicidad y papel para diversos usos.

2.7. *Efectos multiplicadores de la rama*

La rama 31, de papel y cartón, tiene los impactos siguientes:

1) Efecto como compradores (demanda): el efecto multiplicador "hacia atrás", que era de 1 135 pesos, por cada incremento de 1 000 pesos del valor bruto de la producción, pasó a 1 076 en 1975 y 1 038 en 1980.
2) Efecto como vendedor (oferta): el efecto multiplicador "hacia adelante", que era de 0.485 en 1970, pasó a 0.583 en 1975 y subió hasta 0.730 en 1980.

Durante 1978-1980 el comportamiento del efecto multiplicador de la rama parece explicarse por:

a) Renovación tecnológica, vía importación de maquinaria y equipo de reúso, debilitando la articulación hacia atrás de la misma rama.
b) Incorporción de nuevas tecnologías y productos, implantando patrones de consumo de economías con escasa mano de obra y altos niveles de consumo urbano.

Esto último permitiría explicar el aumento persistente de la articulación de la industria "hacia adelante", como oferente de insumos para la elaboración de productos destinados al consumo urbano de ingresos medio y alto.

Así, por cada 1.00 pesos de insumos que se demandan de otras industrias locales durante 1970, disminuyó la demanda a 0.94 pesos en 1975 y apenas alcanzó 0.91 pesos en 1980.

En relación con las ventas a otras industrias (de productos de la rama de papel y cartón), por cada peso de ventas en 1970, crecen a 1.20 en 1975 y alcanzan 1.50 en 1980.

2.8. *Articulación de la industria*

Se retoma la definición de Hopkins y Wallerstein, quienes definen una cadena productiva como una "red de proceso de trabajo y producción cuyo resultado final es una mercancía terminada".

La producción interna de bienes de capital incluye algunos equipos de proceso y equipos auxiliares, con un bajo contenido tecnológico,

mismos que se producen por plantas paileras de escala mediana y grande, propiedad de empresas trasnacionales. Este equipo participa con el 19% del costo del acervo de capital.

La máquina de papel representa el 53% del costo del acervo de capital por planta ya que tiene la mayor participación en este rubro, se importa pues tiene un alto contenido tecnológico.

En general, el equipo importado varía del 35% de la inversión en equipo para plantas tipo *batch* (con lavado, blanqueado y secado convencional); el 25% para plantas con proceso continuo cuyo insumo son plantas anuales; hasta el 65% para plantas con proceso continuo cuyo insumo es la madera.

La maquinaria y equipo de lavado, blanqueado y secado con sistemas de control automatizado se importa en su totalidad.

Para los fabricantes de maquinaria y equipo que producen en el mercado interno, las empresas productoras de celulosa y/o papel, que se localizan en el país son un mercado muy pequeño que no hace rentable el desarrollo de una industria de bienes de capital, dado el monto de la inversión requerida.

En general, la capacidad instalada de plantas de celulosa y papel se compone de plantas de reúso adquiridas en el mercado norteamericano, que es el principal competidor de México.

La capacidad exportadora de tales plantas no es competitiva de origen, puesto que se trata de tecnologías con algún tipo de rezago. La maquinaria y equipo importado que tiene tecnología competitiva en el mercado internacional es de origen sueco, canadiense y japonés.

2.9. *Comercio exterior*

La evolución del sector externo de la industria de la celulosa y del papel muestra que la primera ha incrementado sus importaciones entre 1984 y 1991 en 60%. La importación de papel se ha incrementado, con ritmos porcentuales más drásticos, ya que en el mismo periodo se incrementó en casi 500%. (Véase cuadro 2).

La exportación de papel en este mismo lapso creció a ritmos inferiores; en el mismo periodo vemos que el porcentaje fue de casi 150%. El saldo de la industria de papel nos muestra un creciente déficit físico, ya que únicamente entre 1986-1989 se logra un saldo físico positivo, y para 1991 el déficit de papel es de 343 741 toneladas métricas.

La creciente importación de papel ha provocado que la Cámara de la Industria de la Celulosa y el Papel, a principios de 1995, solicitara a la Secofi no permitir las crecientes importaciones, señalando que Estados Unidos envía remanentes de papel de ínfima calidad. Es de notar que a través del TLC las exportaciones quedaron libres de arancel a partir del uno de enero de 1994; mientras que el 54% de las importaciones quedó liberado en esa misma fecha, el 32% se desgravará entre 6 y 8 años y el 14% restante en 10 años.[2]

El 47% de la celulosa utilizada por la industria de papel en México es importado, 28% se produce en el país, el restante 25% se obtiene de papel reciclado tanto nacional cuanto importado.

Las importaciones de papel y cartón preparado ascendieron a 833 millones de dólares en 1993, lo cual representó el 3.6% de las importaciones de bienes. Esto se complementó con 346 millones de dólares que se importan de pasta celulosa para fabricar papel, misma que representó el 0.5% de las importaciones de bienes.

Para 1994, debido a la persistente sobrevaluación del peso, las importaciones de papel y cartón aumentaron a 1 208 millones de dólares (el 1.5% de las importaciones de bienes), y a 451 millones de dólares por concepto de pasta celulosa (el 0.6%).

Para 1993, si se considera a la rama del papel imprenta e industria editorial, las exportaciones fueron de 662 millones de dólares (1.5% de las exportaciones de bienes), y las importaciones a 3 039 millones de dólares (3.8% del total de bienes). Por lo anterior, se observa que la rama es demandante neta de divisas.

El endeudamiento externo de la industria, de acuerdo a cifras estimadas, en bonos y papel comercial colocado en los mercados internacionales durante 1989-1993, ascendió a 200 millones de dólares de la industria Kimberly Clark y 22 millones de dólares para la industria Ponderosa.[3]

2.10. Sector de origen de capital

La rama de la celulosa y el papel tiene tres tipos de agentes propietarios:

[2] Grupo Financiero Serfin, anuario sectorial 1995, p. 165.

[3] Vargas Mendoza, José. "El reendeudamiento externo de México (1988-1993)" en *El Cotidiano,* julio-agosto, 1994, México.

a) Empresas públicas: Fábrica de Papel Tuxtepec;

b) Empresas privadas nacionales: Loreto y Peña Pobre, Celulosa y Papel Ponderosa (participa capital estatal y privado);

c) Empresas trasnacionales: Kimberly Clark (privado nacional y de EU), Smurfit Papel y Cartón 100% extranjera, de Irlanda) y Empaques Ponderosa (privado nacional y de EU).

2.11. Situación financiera de la gran empresa

En 1993 (las principales empresas de la rama se encontraban entre las 500 más grandes del país. Kimberly Clark de México se encontraba en la posición 16 en ventas, y en utilidades en la posición seis. Le sigue la empresa Smurfit Papel y Cartón en la posición 89.

Después está el grupo Industrial Atenquique en la posición 141, la cual tuvo una variación negativa en las ventas del 6.7% respecto a 1992; muy cerca se encuentra la empresa Empaques Ponderosa en la posición 151, pero con respecto a las utilidades, en la posición 66. En este orden le siguen la Compañía Papelera Maldonado, Envases Especializados de La Laguna, Papelera Chihuahua y Celulosa y Papel Ponderosa. (Véase cuadro 7).

En abril de 1995 la correduría J. P. Morgan estima que este año la Empresa Kimberly Clark duplicará sus ganancias, estimadas por acción en 4.16% respecto al 2.19% del año anterior. Aun cuando la firma reportó pérdidas a causa de la devaluación por 90 millones de dólares.[4]

En conjunto, en el primer trimestre de 1995, la industria ha crecido 28%. Esto se debe sobre todo al aumento de precios de los productos que oscilaron en promedio en 18%. Las seis empresas que integran el ramo papelero en la Bolsa Mexicana de Valores: Grupo Industrial Atenquique (Aatensa), Compañía Industrial San Cristóbal (Crisoba), Empaques Ponderosa (Empaq), Grupo Industrial Durango (Gidusa), Kimberly Clark de México (Kimber) y Ponderosa Industrial (Ponder) lograron estos resultados a pesar de la contracción de la demanda interna; los productos mostraron una relativa inelasticidad ante los movimientos en los precios finales.

Además, con la devaluación y el consecuente incremento relativo de precios internacionales del papel y la celulosa, los precios naciona-

[4] *El Financiero,* lunes 10 de abril de 1995.

les mostraron una evidente competitividad y lograron incrementar las exportaciones de papel. Las empresas lograron una estructura más productiva, reduciendo tiempos de producción y un mayor aprovechamiento de las materias primas. La inversión productiva aumentó en las empresas como Gidusa, Kinbak y Crisoba.[5]

2.12. *Aspectos ecológicos relevantes*

La industria se caracteriza por ser una gran demandante de agua; además es una de las que genera mayores volúmenes de aguas residuales.

El uso de materias primas constituye una fuerte deforestación de suelos y de deterioro de la superficie agrícola susceptible de explotación.

La industria de la celulosa y del papel es la séptima industria contaminadora de agua, de acuerdo con la demanda química de oxígeno, medida en Kg/día, y a la descarga de sólidos suspendidos totales, medidos en Kg/día.

2.13. *Perspectiva de los industriales de la celulosa y el papel*

Durante los años setenta, el gobierno intentó establecer precios de forma artificial, según los costos de producción. "Los industriales nos protegíamos demostrando que los costos de producción eran altos", el precio promedio interno fue de 40% superior al internacional.

Para proteger a la industria el gobierno fijó aranceles del 30-40% sobre el precio internacional.

La crisis de los años ochenta los alcanzó con una gran carga de deudas y bajo grado de utilización de la capacidad productiva instalada, mismo que estaba alrededor del 50%, por lo que empresas como San Cristóbal estuvieron a un paso de la quiebra.

Con la internacionalización de la economía los industriales de esta rama han tenido que adecuarse al movimiento de los precios, por lo que afirman que "quien fija los precios del papel en una economía abierta es el mercado. Si nosotros vendemos por arriba de los precios internacionales, de inmediato entra en el país papel del exterior". Uno de los principales problemas de esta rama es el costo de la celulosa.

[5] *El Finanicero,* domingo 21 de mayo de 1995.

Según cifras estimadas, el 65% de los costos corresponden a la celulosa. La compra de esta materia prima representa 3 400 millones de dólares anuales. Para corregir lo anterior proponen:

a) Promover la integración bosque-madera-celulosa-papel, vía reformas jurídicas.
b) El control de grandes superficies para sembrar árboles de rápido crecimiento.
c) Libertad de precios.
d) Política arancelaria adecuada.

Respecto de las anteriores propuestas convendría recordar el rezago tecnológico general que caracteriza a la industria, por lo que la explotación de bosques sería un mecanismo depredatorio para abatir costos, a efecto de compensar la desventaja competitiva.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del estudio anterior pueden desprenderse algunas conclusiones:

La actividad industrial de la producción de celulosa y papel tiene limitada articulación "hacia atrás", lo cual se deriva del hecho de que los principales componentes del capital fijo y algunos de los principales insumos, como la celulosa, son importados.

La tecnología que se utiliza por parte de las empresas nacionales es obsoleta y no competitiva, pues en general se trata de plantas de reuso.

La industria de bienes de capital para la celulosa y el papel que opera en el país es propiedad de capital externo y su oferta se orienta hacia el mercado local, en particular en rubros de baja complejidad tecnológica.

Parece existir una fuerte relación entre el valor de las importaciones de celulosa y papel con el nivel de la sobrevaluación del peso.

Del lado de la demanda, la industria parece estar sujeta por la llamada "Ley del Precio Único".

México es importador crónico de celulosa, lo cual parece ser resultado de una deficiencia en las técnicas de explotación forestal, extensivas y rotatorias.

Existe generación tecnológica propia, que utiliza como insumo el bagazo de caña, pero su competitividad no es suficiente.

El grado de articulación como oferente hacia los mercados externos parece bajo, dado el comportamiento de las exportaciones ante situaciones de subvaluación del peso.

El capital externo tiene un peso importante en las empresas que operan en los mercados más rentables de la actividad, como es el papel facial y el papel para escritura e impresión, además de las cajas de cartón.

La reciente inundación de papel para escritura de baja calidad procedente de Estados Unidos parece indicar que se sigue la práctica de cargar el costo de la sobreproducción local de los países centrales sobre los países donde operan las empresas filiales o subsidiarias.

Las recomendaciones que se derivan de los resultados anteriores son las siguientes:

1) Para tener competitividad externa no es suficiente adquirir maquinaria y equipo de reúso en el mercado de Estados Unidos, por lo que se sugiere otorgar apoyos vía créditos de largo plazo y apoyos para ser proveedor de compras públicas, a empresas privadas nacionales que adquieran equipos con tecnología competitiva en el mercado internacional y que destinen una parte importante de su producción a la exportación.

2) Se puede otorgar apoyo fiscal y financiero a empresas que adquieran equipo producido en el país, con tecnología nacional. Este apoyo puede incluir mecanismos selectivos de apoyo, del tipo aplicado durante la sustitución de importaciones de bienes finales.

3) Se puede otorgar apoyo fiscal, financiero y de demanda a empresas nacionales que sustituyan importaciones de materia prima de celulosa.

4) Se debe propiciar y apoyar la formación de empresas comercializadoras internacionales, con una fuerte participación de las empresas productoras nacionales.

5) Conforme a la ley del precio único, se deberían establecer mecanismismos semiautomáticos de aplicación de aranceles para proteger a empresas nacionales ante situaciones de sobrevaluación del peso.

6) Se deben aplicar reglas mínimas para la adquisición de maquinaria y equipo de reúso, en particular orientadas a que el producto final cumpla normas técnicas internacionales, a efecto de limitar la desventaja competitiva sólo al costo por rezago tecnológico, lo cual es compensado en alguna medida por la baja tasa de salario interno.

7) Hacer evaluaciones periódicas de avances con suspensión de los apoyos otorgados en el caso de incumplimientos vía matriz de compromisos de las empresas de la industria con la autoridad fiscal, comercial y laboral.

8) Fortalecer el papel gestor del gobierno-iniciativa privada, para fortalecer la posición de la industria en el mercado internacional.

ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO 1. *Producción de celulosa y papel*

Año	*Celulosa, toneladas*	*%*	*Papel, toneladas*	*%*
1984	800 642	100.0	2 239 679	100.0
1985	820 416	2.4	2 447 765	9.2
1986	772 539	(3.6)	2 470 229	10.2
1987	780 535	(2.6)	2 574 624	14.9
1988	809 217	1.0	2 593 551	15.8
1989	799 043	(0.2)	2 736 768	22.2
1990	771 845	(3.6)	2 870 922	28.2
1991	705 111	(11.2)	2 895 902	29.3

FUENTE: Cámara de la Industria de la Celulosa y el Papel. Memoria Estadística.

CUADRO 2. *Situación externa de la industria de la celulosa y el papel*

Años	*Importaciones de celulosa y papel*	*%*	*Importaciones de papel*	*%*	*Exportaciones de papel*	*%*	*Saldo entre X - M*
1984	780 578		77 959		48 851		(29 108)
1985	900 372	15.3	105 767	35.7	38 447	78.7	(67 320)
1986	1 097 150	40.5	70 683	90.6	135 745	177.9	65 062
1987	1 243 596	59.3	66 332	85.0	243 108	397.6	176 776
1988	1 193 295	52.3	143 186	83.6	252 556	416.9	109 370
1989	1 262 482	61.7	174 309	123.5	200 870	311.2	26 561
1990	1 217 002	55.9	278 859	257.7	167 757	243.4	(111 102)
1991	1 259 168	61.3	464 077	495.3	120 336	146.3	(343 741)

FUENTE: Cámara Nacional de la Industria de la Celulosa y Papel.

CUADRO 3. *Celulosa y papel. Estructura de la rama por personal ocupado* (1993)

	Número de establecimiento	*%*	*Personal ocupado*	*%*	*Personal remunerado*	*%*	*Personal no remunerado*	*%*
Total	1 994	100	61 957	100	60 545	100	1 412.0	100
Micro	1 306	65.5	3 768	6.0	2 581	5.0	1 187.0	84.0
Pequeña	390	19.3	14 844	23.9	14 738	24.3	106.0	7.5
Mediana	98	4.9	14 968	24.5	14 954	24.7	1.4	0.9
Grande	60	3.0	28 377	45.8	28 272	46.7	105	7.4

FUENTE: INEGI. Censo Económico 1994, Resultados oportunos, México, 1995.

CUADRO 4. *Características principales de la industria de la celulosa, papel y sus productos* (1993)

	Unidades económicas	*%*	*Personal ocupado*	*%*	*Personal remunerado*	*%*	*Personal no remunerado*	*%*
Total	1 994		61 957		60 545		1 412.0	
Fabricación de celulosa	20	1.00	1 952	3.1	1 952	3.2		
Fabricación de papel	143	7.17	19 755	31.8	19 620	32.4	135.0	9.5
Fabricación de cartón y cartoncillo	153	7.67	5 344	8.6	5 275	8.7	69.0	4.8
Envases de cartón	335	16.80	19 274	31.1	19 031	31.4	243	17.2
Envases de papel	49	2.46	5 489	8.7	5 405	8.9	23	1.6
Productos de papelería	83	4.16	4 689	7.5	4 652	7.6	37	2.6
Fabricación de otros productos	11	0.55	5 515	8.9	4 610	7.6	905	64.0

FUENTE: INEGI. Censo Económico 1994, Resultados Oportunos. México, 1995.

CUADRO 5. *Empleo en la industria del papel*

Años	*Empleo*	*% variación*	*Empleo en la industria de transformación*	*% de participación de la industria del papel*
1982	42 314		2 072 267	2.04
1983	42 814	1.18	2 088 643	2.05
1984	45 799	6.97	2 262 960	2.02
1985	49 660	8.43	3 386 744	1.47
1986	50 153	0.99	2 371 378	2.11
1987	52 875	5.43	2 546 297	2.08
1988	56 749	7.33	2 714 169	2.09
1989	61 769	8.85	2 875 461	2.15
1990	64 079	3.74	3 020 731	2.12
1991	65 342	1.97	3 136 162	2.08
1992	63 467	—2.87	3 018 501	2.10
1993	56 596	—10.83	2 885 354	1.96
1994	57 504	1.60	2 956 506	1.94
1995	56 291	—2.11	2 877 963	1.96

FUENTE: IMSS. Asegurados permanentes por división y campo de actividades económicas, excluye extractiva y construcción.

CUADRO 6. *Efectos multiplicadores de la rama* (rama 31 de papel y cartón)

Hacia atrás [1]			*Hacia adelante* [1]		
1970	*1975*	*1980*	*1970*	*1975*	*1980*
1.135	1.076	1.038	0.485	0.583	0.730

[1] Efecto como compradores (demanda).
[2] Efecto como vendedor (oferta).
FUENTE: Elaborado con cifras del INEGI datos de la matriz de insumo producto domésticos (excluye exportaciones).
NOTA: De acuerdo al INEGI, el multiplicador de la industria sobre la misma es de 1.279 pesos por cada peso de demanda.

CUADRO 7. *Empresas de celulosa y papel. Posición entre las 500 más grandes* (miles de nuevos pesos 1993)

	Kimberly Clark de México	*Smurfit papel y cartón*	*Grupo Industrial de Atenquique*	*Empaques Ponderosa*	*Compañía Papelera Maldonado*	*Envases Esp. de la Laguna*	*Papelera Chichuahua*	*Celulosa y Papel Ponderosa*
	16	89	141	151.0	161	194	195.0	230
Ventas	3 211 963	688 733	355 882	278 955	262 372	201 859	197 371	143 511
Var. 1992-1993	6.9	5.1	(6.7)	(6.7)	(2.1)	16.5	(6.9)	9.4
Utilidades	546 034		3 392	43 266	11 859	4 057	14 625	293 642
Var. 1992-1993	11.3		14	4.4	111.8	0	47.1	26.2
Posición	6		243	66	150	226	139	465.0
Capital								
Contable	2 824 398	796 608	800 121	273 819	279 546	123 824	242 588	365 054
Var. 1992-1993	2.9	11.2	—7.5	—10.2	23.3	7.7	3.3	(20.4)
Posición	16	54	53	121	117	184	131	98
Composición del Capital								
Estatal								11.4
Privado	55		100	73.27	100	100	100	88.56
Extranjero	45	100		26.7				
Origen	EU	IRLANDA		EU				
Activo								
Total	4 240 462	1 201 437	1 341 824	494 180	422 148	151 248	292 327	1 194 423
Var. 1992-1993	7.0	42.6	1.8	(5.3)	20.3	(2.1)	(5.0)	(15.7)
Posición	18	62	58	121	136	222	166	63

FUENTE: *Expansión*, agosto 17 de 1994.

Investigación Económica 214, octubre-diciembre de 1995, pp. 201-229

APERTURA Y COMPETENCIA: UN ANÁLISIS DE LA RAMA DEL VIDRIO EN MÉXICO

LUIS ALFREDO CASTILLO
y VERÓNICA SERAFINI

INTRODUCCIÓN

Hacia finales de los años ochenta México se abre francamente a la competencia externa. El reto es incorporarse a un sistema económico globalizado donde la producción y la comercialización no respetan límites nacionales, sino que se realizan mediante redes de alcance mundial. La dinámica globalizada de la producción y el comercio ha generado significativos cambios en la estructura del comercio internacional, en la localización geográfica de la industria y de la apropiación de valor agregado.

Un universo económico cambiante también debe motivar avances en la forma de abordar los estudios sectoriales, se requiere entonces, un instrumental de análisis que considere explícitamente, las nuevas condiciones del comercio y producción globalizados.

En este sentido, la propuesta analítica más importante es la de Cadenas Mercantiles Globales, la cual parte de la evaluación de cada uno de los estratos de producción y comercialización, dando lugar a la interrelación entre empresas tanto de origen nacional cuanto de diferentes países. Podemos ver así (Ruiz Durán, 1995, p. 117) a la "subcontratación como origen de las redes". La interrelación a lo largo de la cadena mercantil, genera diferentes asignaciones del valor agregado entre las empresas integradoras y, por tanto, entre los países, se determina así la parte gruesa del comercio internacional, es decir, el comercio intraindustrial. Así, la participación en el valor agregado en el ámbito

mundial, dependerá de las características de la red de producción y comercialización de una determinada mercancía, específicamente dependerá de si la cadena es dominada por el productor o por el comercializador.

La encarnizada competencia exige la industrialización como condición necesaria, es decir, exige organización técnica, pericia y capacidad instalada, que permita explotar economías de escala. Pero la industrialización en sí, no es condición suficiente para participar en las redes mundiales de mercancías, se requiere la especialización, la versatilidad y, sobre todo, la capacidad de innovación necesita la capacidad de generación e implementación de tecnología.

La integración de cadenas mercantiles es el signo de la competencia internacional por los mercados; para participar en estas cadenas es necesaria la explotación de economías de escala tanto estáticas y tradicionales, cuanto dinámicas que generen rendimientos crecientes y a la vez que proporcionen la versatilidad que exigen las cambiantes pautas de consumo. Por tanto, la teoría tradicional basada en rendimientos decrecientes de los factores para explicar la expansión industrial y el comercio internacional resulta inadecuada.

Las condiciones de la producción de vidrio en México es un reflejo de estas determinaciones, pues encontramos que la parte gruesa de la producción, se realiza en un sector moderno, industrializado, capaz de competir internacionalmente, que coexiste con un sector tradicional conformado por pequeñas empresas que prácticamente no participan en el comercio mundial y que actualmente con dificultades logran sobrevivir.

Como anuncia su título, nuestro trabajo se destina al análisis de los efectos de la competencia internacional en la rama industrial del vidrio y sus derivados. Esta rama resulta de especial interés, por ser una de las ramas que mostró mayor dinamismo durante el reciente periodo de amplia apertura al comercio internacional, por ejemplo, el incremento del PIB de la rama fue más del doble que el PIB nacional. Asimismo, esta rama resistió el embate de la competencia externa, lo cual se observa en que durante el periodo conservó la balanza comercial de la rama superavitaria.

El buen desenvolvimiento de la rama se debe a la presencia dominante en la rama del grupo industrial Vitro, que es integrador de la cadena mercantil de las principales mercancías ofrecidas por la rama.

Por ello, el principal objetivo del trabajo es determinar los elementos esenciales que permitieron el surgimiento y expansión del grupo y que determinan su gran capacidad competitiva.

Sin embargo, la evolución positiva en estos términos, oscurece en alguna medida su comportamiento global, pues, si se analiza el empleo en la rama, se verá que desde 1988 hasta 1993 hubo una disminución importante de mano de obra, con un fenómeno muy particular: cayó el trabajo remunerado mientras que se incrementó el no remunerado. Por ello, nuestras hipótesis respecto al desenvolvimiento de Vitro deben asimismo explicar el aumento de la producción con disminución del trabajo remunerado simultáneamente con un aumento del trabajo impago.

También destaca el hecho de que la rama está constituida por dos sectores muy diferentes y no integrados. Uno de ellos, compuesto por empresas tradicionales: pequeñas y medianas,[1] con bajo valor agregado, una alta participación de trabajadores no remunerados y de baja calificación. El otro, configurado como el sector moderno, integrado por pocas empresas muy grandes, altamente eficientes y con personal capacitado, donde como señalamos Vitro lleva la hegemonía. Así, el origen de la empresa hegemónica también deberá explicar la polarización señalada.

Finalmente, se considera que este primer acercamiento al sector induce a pensar que si queremos proponer algunos lineamientos en términos de política industrial, será necesario considerar de manera integral la generación de economías de escala a partir de un análisis específico de la industria y del mercado correspondientes[2] que se desean impulsar. Asimismo, será importante tener en cuenta el tamaño de las empresas, distinguiendo a la hora del diseño y "hechura" de las políticas las diferentes características entre las del sector moderno y las del tradicional.

[1] Las empresas han sido calificadas de la siguiente manera:

— pequeñas: 1 — 5 trabajadores
— medianas: 6 — 499 trabajadores
— grandes: 500 o más trabajadores.

[2] El concepto de industria y mercado utilizado en el trabajo es el proporcionado por Bain (1970). Una "industria" es entendida como un grupo de vendedores de productos, fácilmente sustituibles entre sí, que suministra a un grupo común de compradores. El "mercado" comprende a todos los vendedores de una industria y a quienes compran sus productos.

I. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIA EN LOS PRINCIPALES MERCADOS DE LA RAMA

1. La participación dominante de Vitro en la rama[3]

En este apartado se analizarán algunos indicadores que darán una idea general del estado de la industria vidriera en el mundo y particularmente en México. Un hecho significativo parece ser que el desarrollo de la rama en la esfera nacional tiene mucho que ver con la forma en que se encuentra estructurada la industria.

El relativo dinamismo de la rama asociado a una gran concentración de recursos tecnológicos, financieros y humanos parece demostrar una gran correlación entre estos dos fenómenos —dinamismo y concentración—. Aquí entra, como primer protagonista, el grupo Vitro, cuya participación en la rama ha sido fundamental para determinar la estructura de ésta.

Este grupo, a través de su encadenamiento con otras empresas nacionales e internacionales, no sólo ha permitido un crecimiento más o menos estable de la industria nacional del vidrio frente a la competencia tanto externa cuanto de sustitutos, sino que le ha dado también el carácter oligopólico a la rama.

Tal vez es aquí donde se encuentre la capacidad competitiva del vidrio mexicano en el exterior.

En primer lugar, se realiza una breve reseña de la participación de esta industria en el mundo, luego se particulariza el análisis para México. Aquí se hace referencia a la participación dominante de Vitro en cada uno de los mercados: envases, vidrio plano y enseres domésticos. Finalmente, se analiza el carácter concentrado de la rama a partir de varios indicadores: empleo, valor agregado productividad y capital.

[3] La industria manufacturera del vidrio se encuentra dividida es cuatro subramas:

a) La fabricación de vidrio plano, liso y labrado: cuya principal demanda está relacionada con el sector de la construcción que requiere el material para paredes, puertas y ventanas;

b) La fabricación de fibra de vidrio y sus derivados: la importancia de este producto radica en su uso como aislante término para lograr una aplicación más eficiente de los energéticos. Adicionalmente, como refuerzo sustituye al acero, aluminio y madera;

c) La fabricación de envases y ampolletas: este rubro es considerado complemento en las industrias cervecera, refresquera, vinícola, alimentaria, de perfumes y farmacéutica;

d) Otros productos de vidrio: está compuesto por la fabricación de espejos, lunas y similares, por la industria artesanal de vasos, copas y artesanías y por otros productos diversos de vidrio y cristal refractario y técnico.

A nivel internacional, el vidrio no ocupa un lugar importante en la estructura de las manufacturas. Sólo en algunos países como Checoslovaquia y Francia, la participación del vidrio en el valor agregado manufacturero y en el empleo superan el 1% en relación con los demás productos industrializados.

Para analizar esta rama en el ámbito internacional hay que considerar que es una industria extractiva, su desarrollo depende de la existencia o no de minas de sílices, lo cual impone restricciones a la hora de definir programas de fomento industrial.

El crecimiento de esta rama ha sido negativa en los años ochenta, después de presentar crecimientos notorios en los setenta. Solo 15 de 116 países incrementaron (UNIDO, 1990), aunque mínimamente, la producción de vidrio entre ambos periodos. Los datos proporcionados por UNIDO no permiten elaborar conclusiones respecto a esta tendencia; sin embargo, se podría aventurar el señalamiento de que uno de los factores influyentes en la pérdida de importancia de este rubro es el creciente uso del plástico como materia prima para sustituir al vidrio. Por otro lado, la crisis de los años ochenta pudo afectar la capacidad de la industria para continuar produciendo vidrio, teniendo en cuenta el grado tecnológico, relativamente alto, que requiere esta industria.

A pesar del poco crecimiento del producto vidriero en el ámbito mundial, la rama ha mostrado un avance significativo en el incremento del valor agregado por trabajador, entre 1975, y mediados de los años ochenta. Esto se observa en el siguiente cuadro. Japón ha sido el país que va a la vanguardia en este indicador. Es menester considerar que el vidrio es una materia prima fundamental para la industria automotriz y de la construcción, lo cual podría explicar en parte este hecho.

En México, esta rama ha tenido un comportamiento parecido al mundial. Entre 1970 y 1980, la tasa de crecimiento del producto fue 8.2%, mientras que entre 1980 y 1987 decreció −3.1%. Sin embargo, a partir de 1987 se vislumbra un comportamiento más que alentador comparado con la evolución del PIB y del sector industrial en general.

A partir de 1989, presenta un crecimiento sostenido, a ritmos mucho más elevados que el PIB global y el producto manufacturero, llegando a crecer dos o más veces que éstos. Sin embargo, el alto crecimiento de 1988 a 1991 fue frenado en 1992, mientras que en 1993 decreció (véase cuadro 2).

CUADRO 1. *Evolución del valor agregado para el vidrio por países*
(A precios corrientes, en miles de dólares)

		Valor agregado por trabajador		
	Último año	*1975*	*1980*	*Último año*
Estados Unidos	1986	25.9	38.1	61.5
Suiza	1987	16.9	37.2	55.6
España	1986	7.8	24.6	30.7
Japón	1988	19.3	46.4	132.8
Canadá	1986	21.3	32.1	43.2
Chile	1986	4.3	24.2	21.6
Panamá	1985	7.8	9.6	25.2
México	1984	10.9	20.2	21.7

FUENTE: United Nationas Industrial Development Organization (UNIDO). Handbook of Industrial Statistics 1990, Viena, 1990.

CUADRO 2. *Crecimiento del producto interno bruto, 1987-1993*
(A precios de 1980)

	1987	*1988*	*1989*	*1990*	*1991*	*1992*
Total	1.2	3.2	4.2	3.8	2.7	0.6
Industria manufacturera	3.0	7.2	5.4	4.1	2.2	—0.7
Minerales no metálicos	—1.6	4.6	6.0	3.1	5.2	1.3
Vidrio y sus productos	—0.5	9.0	9.2	8.4	0.9	—2.0
Plano, liso y labrado	1.4	20.2	0.4	11.6	14.0	11.9
Envases y ampolletas	—6.8	15.7	10.1	5.8	—4.3	—4.9
Fibra de vidrio	18.1	—3.7	13.9	7.9	7.4	9.8
Otros	4.6	0.8	14.3	13.6	1.1	—7.3

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Sistemas de Cuentas Nacionales de México 1987-1990,* Aguascalientes, 1990, 1991, 1992, 1993.

Analizando el comportamiento de las subramas, se advierte que la producción de envases y ampolletas jugó un papel importante en dicha tendencia, ya que en los dos últimos años, ha sufrido una importante disminución en su producción, luego de dos años de presentar un fuerte crecimiento. Esto podría ser explicado por la progresiva sustitución de envases de vidrio por envases de plástico y lata en el sector alimenticio, cervecero y refresquero. Hay que tener en cuenta que dichas industrias constituyen el principal mercado para los envases de vidrio. En este sentido, el precio de los sustitutos impone una fuerte restricción a la expansión de la rama del vidrio y específicamente de la subrama de envases.

El efecto del movimiento de los envases y ampolletas sobre la rama en general resulta sumamente importante si se considera que representa 50% de la producción manufacturera del vidrio.

La siguiente subrama en importancia es "otros productos de vidrio y cristales", integrado por la industria artesanal de vidrio soplado y por la producción de enseres domésticos (vasos, vajillas, etcétera) (véase cuadro 3).

CUADRO 3. *Participación de las subramas en el producto interno bruto 1987-1993*

	1987	*1988*	*1989*	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*
Minerales no metálicos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Vidrio y sus producots	18.4	18.6	19.5	20.2	21.4	20.5	19.8
Plano, liso y labrado	13.6	13.9	15.2	13.8	14.1	16.0	18.2
Envases y ampolletas	48.4	45.3	47.7	47.7	46.2	43.8	42.5
Fibra de vidrio	6.3	7.5	6.5	6.8	6.7	7.1	8.0
Otros	31.7	33.3	30.6	31.7	33.7	33.1	31.3

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Sistema de Cuentas Nacionales de México 1987-1990,* Aguascalientes, 1990, 1991, 1992, 1993.

El mayor crecimiento relativo de la industria del vidrio respecto al PIB global permitió que esta rama incrementara su participación porcentual desde 1987 hasta 1991, para disminuir luego su ritmo de creci-

miento en los dos últimos años, llegando actualmente a estar a un nivel levemente superior al de 1987. Esto podría deberse al amplio uso del vidrio en edificios modernos en remplazo de materiales más convencionales como el ladrillo y el cemento. Se constata entonces que el mercado del vidrio se encuentra fuertemente influido por las variaciones en los insumos utilizados por la rama de la construcción.

Según directivos de Vitro, ésta es una de las tres empresas productoras de envases de vidrio más importantes del mundo, y ocupa el segundo lugar como productora de vidrio (*El Financiero,* 11 de junio de 1994, p. 10). Su participación en el panorama nacional demuestra el carácter hegemónico del grupo dentro de la rama, lo cual hace suponer también su importancia en el rumbo que tome la industria del vidrio, tanto en el ámbito nacional como internacional.

CUADRO 4. *Participación de Vitro en el mercado interno* (en porcentajes)

	Vitro (%)	*Otros (%)*
Envases de vidrio	78	22
Vidrio plano (ventanas, automóviles)	89	11
Vidrio de mesa y cocina (vajillas, cristalería)	60	40

FUENTE: Datos propios con base en fuentes primarias.

Ahora preguntamos qué organización y estructura de mercado caracteriza esta rama. Se entiende por estructura de mercado (Bain, 1970) a "aquellas características de la organización de un mercado que parecen influir estratégicamente en la naturaleza de la competencia y de los precios dentro del mercado".

De acuerdo con los censos industriales de 1988 y 1993, el número de empresas dedicadas a la industrialización del vidrio y sus productos entre ambos años se incrementó 75.0%, sin embargo, el número de trabajadores sólo lo hizo 2.0 por ciento.

CUADRO 5. *El trabajo en la rama*

	1988		*1993*	
	Empresas	*Trabajadores*	*Empresas*	*Trabajadores*
Total	476	35 294	833	36 001
0 — 5	219	589	522	1 208
6 — 499	237	10 440	291	13 448
500 y más	20	24 265	20	21 345

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática *Censo Industrial 1988, 1993,* Aguascalientes, 1990, 1994.

El rubro en que ocurrieron estos incrementos fue principalmente en "productos diversos", donde la industria artesanal ocupa un lugar importante. Esto se verifica al analizar la evolución del tamaño de las empresas según el número de trabajadores. Las empresas con cinco o menos trabajadores aumentaron 138.3% en el periodo intercensal, mientras que la cantidad de trabajadores lo hizo 105 por ciento.

Este fenómeno podría ser explicado por la proliferación en los últimos años de micro y pequeñas empresas que surgen como respuesta a la crisis económica, ante la necesidad de crear nuevas opciones de generación de ingresos y de incorporar a más integrantes de la familia al trabajo, como por ejemplo a las mujeres y estudiantes. Si se analiza la evolución de los trabajadores no remunerados, se verá que entre 1988 y 1993, casi la mitad de la nueva fuerza de trabajo (44%) se incorporó sin remuneración.

Por otro lado, el número de empresas con 500 o más trabajadores en ese mismo lapso permaneció igual, mientras que el número de trabajadores ocupados en esta categoría disminuyó 12 por ciento.

A pesar del incremento de las micro y pequeñas empresas, las grandes concentran la mayor parte de los trabajadores. En 1988, 70.7% de éstos se encontraban en empresas de más de 500 trabajadores, es decir, en sólo 4.2% de los establecimientos. En 1993, 59.3% de los trabajadores están concentrados en el 2.4% de las empresas más grandes.

Utilizando algunos indicadores con datos del *Censo Industrial de 1988* se advierten importantes diferencias entre las pequeñas y las grandes. Estas últimas no sólo concentran la fuerza de trabajo, también los

activos y la formación bruta de capital fijo. En este sentido, solo 0.14% de los activos y 0.7% de la inversión se encuentra en las pequeñas. 92% de los activos y 78% de la inversión se realizan en los grandes establecimientos.

Respecto a la productividad (producción bruta/cantidad de trabajadores) y valor agregado bruto por persona, también existen grandes diferencias. Las empresas grandes sobrepasan a las primeras siete veces en ambos indicadores.

CUADRO 6. *Algunos indicadores diferenciales por tamaño de empresa para 1988*
(en millones de pesos)

	Pequeñas empresas	
Valor agregado por persona ocupada	6.7	42.4
Productividad	13.4	97.9

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática *Censo Industrial 1988*, Aguascalientes, 1990.

Así, se observa que el rasgo determinante de la organización de las industrias que participan en la rama es la concentración, donde Vitro adquiere fundamental importancia.

2. *Una posible explicación*

En los últimos años se ha desarrollado una creciente literatura que analiza las implicaciones de la competencia imperfecta y las economías de escala en el comercio internacional, en la creación y adaptación de la tecnología, en el desarrollo de modelos de crecimiento, así como en la polémica sobre el proceso de desarrollo.

En el contexto de la polémica sobre el proceso de desarrollo, Krugman (1993), rescata un importante grupo de ideas generadas por lo que él llama "gran teoría del desarrollo" de los años cincuenta donde destacan autores como Rosenstein-Rodan y Hirschman, especialmente

interesados en los efectos de las economías de especialización y economías externas.[4] En este sentido, plantea la pregunta de si existiendo dos sectores, uno moderno con rendimientos crecientes a escala y otro tradicional con rendimientos constantes, en cuál de ellos se realizará la producción.

La respuesta a esta pregunta podrá darnos alguna luz respecto a por qué la rama del vidrio se caracteriza por la concentración de la producción, en los principales mercados que integran la rama, en el sector moderno.

El modelo de Krugman supone una economía cerrada, supuesto que no es demasiado fuerte si consideramos las condiciones imperantes en México antes de la política de apertura de comercio exterior. El autor supone que el sector moderno paga un salario superior (w) al del sector tradicional. Así, tres elementos esenciales son los que determinan en qué sector se producirá, éstos son: el monto de los costos fijos del sector moderno, la magnitud de las economías de escala y el "premio" al salario que paga el sector moderno. Si el premio al salario es suficientemente bajo para permitir operar a las economías de escala, el sector moderno captará a los trabajadores necesarios, y la economía (el sector) se industrializa.

Consideramos que se trata de una buena abstracción de las condiciones que se presentan en la rama del vidrio y que nos explica por qué el grueso de la producción se realiza en el sector moderno. En primer lugar, establezcamos qué sector tradicional puede ser una forma de llamar a las industrias pequeñas y medianas. Estas empresas absorben excedentes de mano de obra, y gran cantidad de ésta (44%) se incorpora sin remuneración, lo que en consecuencia reduce el salario promedio por trabajador. Por otro lado, el sector moderno tiende a la utilización de técnicas que incrementan la productividad del trabajo, con lo cual reduce su absorción de trabajadores, lo que permite que el diferencial entre los salarios pagados en el sector moderno y el sector tradicional sea pequeño.

Adicionalmente, la tecnología del vidrio exige la operación continua de costosos hornos y altos requerimientos tecnológicos en la conformación de moldes y otros aspectos que generan fuertes costos fijos, pero

[4] Las economías externas (Ocampo, 1991, p. 197) "están asociadas a las complementariedades entre distintos sectores originadas por los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, que se generan unos a otros a través de interrelaciones insumo-producto, la transferencia de tecnología... y las ventajas de mercados más amplios.

que en contrapartida generan fuertes economías de escala. Complementariamente, la gran infraestructura y el conocimiento tecnológico provocan barreras de entrada que aceleran la concentración.

Así, ante la presencia de rendimientos crecientes a escala que necesariamente tiene una industria pesada y moderna como la del vidrio, el bajo diferencial de salarios que tiene que pagar el sector moderno permite la superación de los costos fijos y, por tanto, la producción se realiza en el sector moderno.

3. *El valor agregado*

El crecimiento de la rama no se tradujo en un incremento significativo de la generación de valor agregado por unidad de producto. Desde 1987 hasta 1993, la proporción destinada al consumo intermedio es aproximadamente de 42%, mientras que el valor agregado representa en todos los años el complementario 58 por ciento.

CUADRO 7. *Evolución del valor agregado en la rama del vidrio, 1987-1993*

	1987	*1988*	*1989*	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*
Producción bruta	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Consumo intermedio	42.1	42.1	42.0	42.1	42.0	41.8	41.8
PIB	57.9	57.9	58.0	57.9	58.0	58.2	58.2

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Sistemas de Cuentas Nacionales de México 1987-1990,* Aguascalientes, 1990, 1991, 1992, 1993.

Una posible interpretación al hecho de que la proporción de valor agregado se haya mantenido constante durante este periodo podría estar en que la adaptación técnica, a la que necesariamente obliga la competencia internacional, ha implicado la racionalización del uso del trabajo. Esto significó una reducción de la demanda de trabajo y, por tanto, también cae la participación relativa de la remuneración al trabajo en el valor agregado. Se tiene entonces que si bien la participación del valor agregado en la producción bruta se mantuvo constante, la composición de éste cambió en el sentido de reducir la participación de la remuneraciones a asalariados y aumentar la ganancia. Visto desde otro ángulo, la técnica de producción es de rendimientos constantes respecto al consumo intermedio, por lo que los rendimientos crecientes se verifican en el factor trabajo, permitiendo el aumento de la ganancia conforme crece el producto bruto.

La búsqueda de economías externas parece de nuevo una buena explicación de estos resultados, lo cual también se verifica en el hecho de que en la empresa representativa del sector moderno (Vitro), su restructuración ha incluido la introducción de programas de mejoramiento administrativo, reducción de personal de cuello blanco, reorganización de sus plantas, etcétera.

Esta situación refuerza la hipótesis de que al reducirse el diferencial de remuneraciones entre el sector tradicional y el moderno, se viabiliza la implementación de técnicas de mayor escala de producción.

II. COMPETENCIA INTERNACIONAL

1. *Balanza comercial de la rama del vidrio*

La balanza comercial del vidrio y sus manufacturas presenta saldos positivos a partir de 1984. Sin embargo, la evolución de las exportaciones y de las importaciones ha sido de manera diferente. Las compras en el exterior crecieron mucho más rápidamente que las ventas. Por ejemplo, si en 1984, las importaciones sólo representaban 21.1% de las exportaciones, esta relación alcanza para 1993 71.2 por ciento.

CUADRO 8. *Dos indicadores de comercio exterior de la manufactura del vidrio, 1984-1993*

	1988	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*	
M/X	17.4	26.4	41.2	48.7	65.3	71.2
X vidrio/X totales	1.10	0.98	0.97	1.15	2.85	0.83

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Sistema de Cuentas Nacionales de México 1987-1990,* Aguascalientes, 1990, 1991, 1992, 1993.

Por otro lado, la participación relativa de las exportaciones de manufacturas de vidrio respecto a las ventas totales en el exterior ha ido aumentando desde 1984 hasta 1992. Para 1993 el nivel exportado disminuye, probablemente por el bajo índice de deslizamiento del peso respecto al dólar.

El mercado externo constituye una parte importante de la demanda para el vidrio y sus manufacturas. En 1993, 43% de la producción total de esta rama se vendió al exterior, principalmente a Estados Unidos (84%) y a América Latina (7.5 por ciento).

Como resultado del acuerdo de libre comercio (TLC), la rama del vidrio quedó protegida con un arancel de 20% hasta el año 2004, lo que sin duda es un hecho de suma utilidad para permitir la adaptación a las nuevas condiciones de competencia.

El sector moderno (representado por Vitro) es el único capaz de mantener o incluso incrementar sus exportaciones, por ello debemos analizar la estrategia aplicada por este sector para enfrentar la apertura comercial.

2. *Estrategia del Vitro*

El tipo de industrialización implantado por México en la época del desarrollo estabilizador tuvo como efecto el inicio de la conformación de grupos empresariales. Estos grupos se caracterizaban según Cordero (1983) por:

> *a*) El capital que obtienen proviene de más de un individuo o familia, *b)* producen o invierten en diferentes tipos de mercado, *c*) su actuación no se circunscribe al papel de *Trust* o compañías tenedoras, *Holdings,* sino que desarrollan una importante actividad empresarial en múltiples aspectos, *d*) tienen una propiedad o dirección común, es decir, que un individuo o una familia controla gran parte o la totalidad de las acciones, de las empresas que constituyen el grupo y ocupan los cargos clave en la dirección de la empresa.

Los grupos se formaron, entre otros motivos, porque la política proteccionista indiscriminada seguida por el Estado para impulsar la sustitución de importaciones, conjuntamente con una política de fomento y capitalización que abarataron el capital en relación con la mano de obra, orilló a las empresas a la utilización de una tecnología intensiva y de capital que generalmente debe importarse, por lo cual la integración vertical fue la respuesta a un mercado incierto e imperfecto.

Vitro es uno de estos grupos industriales. En 1987 controlaba 106 empresas que, aunque diversificadas, estaban fundamentalmente dedicadas a la fabricación y comercialización de vidrio, plástico y enseres electrodomésticos. La distribución geográfica era la siguiente: 92 en México, cuatro en Estados Unidos, cuatro en Costa Rica, tres en Guatemala, dos en Panamá y una en Brasil. El grupo en ese año exportó por 222 millones de dólares, 82% más que el año anterior.

Sin embargo para ese periodo la empresa enfrentaba graves problemas financieros y de productividad, por lo que inicia una restructuración total que la lleva en la actualidad, a controlar 75 plantas, centros comerciales y/o empresas de servicios. Dichas empresas tienen como actividad principal, en su mayoría, la producción de vidrio y sus derivados: vidrio plano, cristalería y fibras y enseres domésticos (ejemplo: vasos). Otros rubros trabajados son el plástico (ejemplo: envases sustitutos del vidrio), las industrias básicas, silicatos y arcillas tratadas y la construcción, así como algunos servicios. Esta reorganización parece expresar un esfuerzo por lograr la integración vertical, reduciendo el número de empresas, pero cubriendo toda la red de producción y comercialización.

En efecto, para Vitro el fin de la década anterior representa un parteaguas en su desempeño económico. Luego de una etapa dura como fue "la década perdida", la citada firma quedó en condiciones financieras sumamente adversas, de las que salió al paso a través de líneas crediticias provenientes de Estados Unidos y de la compra y asociación estratégica con diferentes empresas del mismo giro en el país del norte.

En 1989, como parte de las medidas para sobrellevar la crisis de los años ochenta y para ampliar su mercado, concluyó la compra de varias empresas importantes: Anchor Glass, uno de los productores de envases más grande de Estados Unidos y Latchford Glass Company, ubicada al sur de California. En 1991, concretaron la asociación con World Tablewere International y un año después, en 1992, autoridades de la empresa anunciaron la alianza estratégica con Corning Inc., para cubrir el mercado de mesas y cocinas así como el área de cristalería. Ese mismo año, anunciaron también la compra de una empresa distribuidora y procesadora de vidrio norteamericana con 120 sucursales en el sur de Estados Unidos. El costo fue de 80 millones de dólares

y el objetivo, fortalecer las exportaciones de vidrio plano y automotriz. En 1994, el grupo informó que adquirió 30% de una empresa denominada Manufacturas de Vidrio, empresa líder en el Perú en fabricación de envases de vidrio. El objetivo es incursionar con mayor fuerza en un mercado de gran potencia como el sudamericano. Vitro proveerá asistencia técnica a esta firma.

Como parte de su estrategia para el mercado interno, en 1992 adquirió la empresa Vidriera del Oriente y tiene proyectado una inversión de 180 millones de dólares en una fábrica productora de envases de Mexicali.

Estas alianzas y compras de empresas constituyeron la base fundamental de Vitro para expandirse tanto interna cuanto externamente, pues abrieron canales de comercialización y permitieron su consolidación como una de las firmas más importantes en el panorama mundial.

Al respecto, en 1992, Vitro ingresó a la clasificación de las 500 empresas industriales más grandes del mundo, según la clasificación de la revista *Fortune,* gracias a su desempeño en 1991 y está ubicado como el segundo productor de vidrio en el mundo.

La integración de Vitro es vertical considerando que cuenta con empresas proveedoras de materias prima, empresas manufactureras de vidrio plano, envases, cristales y otros derivados del vidrio y con empresas exportadoras y vendedoras al por menor y al por mayor. Ellos satisfacen sus requerimientos de materias primas entre 90 y 100%, ya que cuenta con sus propias minas de dióxido de silicio (principal materia prima), feldespato (materia prima complementaria para los envases) y de carbonato de sodio (fundente). La tecnología también es propia en gran parte, pues las máquinas formadoras de envases y otros productos, así como algunos hornos, son producidos por ellos.

Sin embargo, esta empresa no se restringe al vidrio, en la actualidad más que actuar en una industria, lo hace en un mercado, el de los envases. Inicialmente se dedicaron al vidrio, pero con la competencia cada vez mayor del plástico se diversificaron hacia este producto y próximamente incursionarán en la industria metálica con los envases de lata.

La expansión del grupo ha sido prioritariamente hacia Estados Unidos y el mercado interno, de ahí su necesidad de adquirir, fundamentalmente, empresas que faciliten su ingreso y consolidación en el mercado del norte. Por otro lado, teniendo en cuenta que el segundo mercado importador de vidrio mexicano es el latinoamericano, la compra de parte de una empresa sudamericana ayudará al objetivo de ir consiguiendo mercados externos, además de la posibilidad de conocer los patrones de consumo específicos de cada país.

La estrategia de Vitro no se ha restringido a la apertura de nuevos mercados. En el aspecto tecnológico, es una de las firmas que está buscando competir también con base en un incremento de productividad mediante el desarrollo de tecnología apropiada a los requerimientos internos y de alianzas que permitan la absorción de tecnologías ya existentes. En este sentido, entre 1991 y 1992 Vitro invirtió 650 millones de dólares en nuevas plantas, proyectos de tecnología e investigaciones.

Un elemento esencial para explicar el desenvolvimiento de Vitro es la gran asequibilidad al financiamiento del cual gozó en el periodo. Para observar este aspecto veamos los datos de su balanza en dicho lapso.

CUADRO 9. *Datos de balance de Vitro S.A., correspondiente al periodo 1988-1993*
(en miles de nuevos pesos)

	1988	*1989*	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*
Activos totales	4 871	14 137	16 361	16 050	17 481	17 159
Pasivo total	1 156	6 765	7 862	7 849	9 461	9 637
Pasivo (mon. extranjera)						
Corto plazo	102	1 593	1 550	1 295	1 328	1 418
Largo plazo	5	1 511	3 111	3 806	4 486	4 313
Pasivo (mon. nacional)	1 049	3 661	3 201	2 748	3 697	3 906
Capital contable y minoritario	3 624	7 372	8 499	8 201	8 020	7 521

FUENTE: Bolsa Mexicana de Valores, *Informe Financiero,* 1989, 1993.

El activo total se incrementó 3.5 veces en el periodo, siendo 1989 el año durante el cual se triplica; asimismo, se observa que este explosivo crecimiento de los activos fue financiado por crédito externo y por

aportaciones de capital. El crédito se explica por la emisión de ADRS y créditos de largo plazo de bancos norteamericanos y las aportaciones por alianzas estratégicas y emisiones en Bolsa Mexicana.

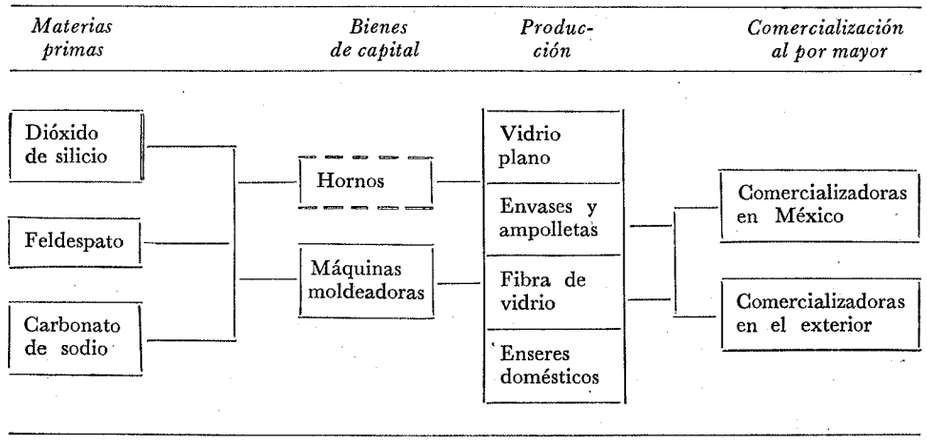
La utilización del crédito es un rasgo característico del periodo, la razón pasivo total/activo total, pasó de 23.7 a 56%, privilegiándose el crédito en dólares a largo plazo, rubro que creció más de 800 veces. La política aplicada parece ser, endeudarse en dólares, aprovechando el flujo de capital que generó la apertura económica, para adquirir activos nacionales e internacionales, estos últimos aprovechando la sobrevaluación del peso en tal lapso. Debe señalarse que la restructuración del grupo a finales de los años ochenta, incluyó también la renegociación de su deuda.

La utilidad neta del grupo se incrementó en forma espectacular en el periodo 1988-1990 (223%), no obstante en los últimos años ha tendido a reducirse al punto en que en 1994 no reporta utilidad. Estos resultados son consecuencia de la baja en las ventas y el incremento del costo financiero.

A pesar de que el panorama de la firma resulta sumamente prometedor, Vitro se enfrenta a varios problemas. Por un lado, su expansión depende en gran medida del dinamismo que presente la economía norteamericana. Los últimos años de contracción de la demanda de los productos de vidrio en el país vecino han disminuido las ventas de Vitro, problema que se agrava en 1994 con el alto costo del peso frente al dólar, lo que hacía poco competitivo los productos mexicanos. En segundo lugar, la producción en la rama de cristalería se enfrenta a las facilidades de entrada y a los precios más bajos de los artículos similares provenientes de Asia del Este. Un tercer obstáculo para la expansión a corto plazo del grupo es el costo financiero, especialmente por su deuda denominada en dólares, teniendo en cuenta el alto grado de endeudamiento en moneda extranjera. A partir de 1995 este problema se agudizó con la devaluación del peso frente al dólar, sin embargo, el incremento en las ventas en el extranjero con motivo de la mayor competitividad puede permitir hacer frente a los acreedores, esto según el informe financiero del grupo publicado en este año.

Como vimos, la estrategia de Vitro se conforma como una cadena mercantil global dirigida por el productor. Vitro constituye un claro ejemplo de organización industrial que integra actividades productivas y comerciales en diferentes países, jugando un rol central en el control del sistema de producción.

El siguiente cuadro resume el tipo de organización de este grupo. Fuera de su dominio se encuentra la producción de algunos bienes de capital como los hornos y la comercialización al por menor.



---- No pertenece a la cadena.

3. *Interpretación teórica*

La presencia de diferentes capacidades de innovación y productividad, en una economía globalizada, ha generado asimetrías entre los países participantes. Estas asimetrías se refieren (Dosi, 1991)

> primero, a la capacidad de innovar, imitar y adoptar nuevos productos y procesos productivos; segundo, a la eficiencia real de los insumos productivos; tercero, a los patrones nacionales de producción; cuarto, a las pautas de consumo; quinto, a las formas "institucionales" de organización de los principales mercados (*in primis*, los mercados de trabajo, de mercancías y financiero); y sexto, evidentemente a la renta per cápita.

Desde esta perspectiva resulta de especial relevancia el explicar el éxito de Vitro para enfrentar estas asimetrías y conseguir mantener su posición de líder en la esfera nacional y alcanzar gran capacidad de competencia internacional.

El éxito de la estrategia seguida por Vitro avala las afirmaciones teóricas [5] que señalan que la estructura del comercio internacional puede ser explicada por la presencia de economías de escala internas, externas y dinámicas.

En efecto, en la estrategia seguida por Vitro observamos la persistente búsqueda de economías de escala internas a la firma y también externas, mediante la restructuración de su contextura organizacional y la integración tanto vertical cuanto horizontal. Asimismo, consigue economías dinámicas mediante el uso y desarrollo del conocimiento y la penetración en nuevos mercados.

a) Economías internas

En primer lugar recordemos que se trata de una industria pesada con fuertes costos fijos y con costos medios decrecientes, es decir una industria con economías de escala tradicionales. Sin embargo, también existe otro tipo de economías de escala llamadas economías de especialización, que se refiern al grado de especialización en la producción de bienes diferenciados, "bajo estas condiciones, la productividad dependerá no tanto del tamaño de las firmas sino de su grado de especialización" (Ocampo, 1991).

Desde esta perspectiva la restructuración de Vitro en 1987, corresponde con la búsqueda de estas economías al especializar la producción de cada una de sus plantas, la estructura por divisiones (envases, vidrio plano, cristales) hace aún más clara esta intención.

La especialización es un elemento determinante para explicar el comercio intraindustrial, que es el rubro principal de intercambio entre países desarrollados. Para Vitro esta especialización es sin duda un elemento determinante de su permanencia dado que sus principales productos son insumos en la industria de la construcción y automotriz.

b) Economías externas

En la estrategia seguida por Vitro destacan los procesos de integración vertical hacia adelante y hacia atrás, así como la realización de alianzas con empresas líderes en el ámbito internacional con el fin de obtener tecnología y asequibilidad a mercados. Asimismo, Vitro y las demás productoras de artículos de vidrio disfrutan de un arancel de 20% y del ingreso al mercado norteamericano sin arancel gracias al TLC.

[5] Para un excelente análisis y resumen de esta literatura véase Ocampo, 1991.

Estas acciones tienen un elemento común que las explican: la generación de economías externas. Las economías externas (Ocampo, 1991, p. 197)

> están asociadas a las complementariedades entre distintos sectores originadas por encadenamientos hacia adelante y hacia atrás que se generan unos a otros a través de interrelaciones de insumo-producto, la transferencia de tecnología o conocimientos entre empresas o sectores, y las ventajas de mercados más amplios.

En este sentido, la integración de una firma, tanto horizontal cuanto vertical, ocurre por la búsqueda de economías externas, las cuales explican en gran medida el tamaño de las firmas. A continuación se señalan algunas razones que Kaplinsky (1990) proporciona para aclarar la tendencia a las economías de escala: La indivisibilidad tecnológica; la especialización del trabajo y de las maquinarias; la habilidad para controlar mercados, lo cual reduce incertidumbre y maximiza el producto; el aprendizaje que surge del gran tamaño y experiencia.[6]

Históricamente, la integración vertical de Vitro ha sido hacia atrás, sin embargo, su estrategia actual es hacia adelante, comprando empresas que si bien en principio significan expansión horizontal, quizá su mayor interés en esta operación sea hacer uso de sus redes de comercialización. El caso más claro es el de Anchor Glass en el mercado de envases, como vínculo para exportar.

Así, la compra de Anchor por parte de Vitro se explica también en el contexto de la búsqueda de economías externas ya que los fenómenos que dan lugar a este tipo de economías se refieren igualmente a la comercialización, en especial a la obtención de información sobre los demandantes de productos de un sector, los diseños preferidos en cada mercado específico y el desarrorllo de redes especializadas de comercialización.

[6] La definición de economías de escala neoclásica hace referencia al tamaño de la firma. Sin embargo, Kaplinsky (1990, 141) amplía el concepto haciendo referencia a otras tres dimensiones: tiempo, producto y unidades.

c) Economías dinámicas

La naturaleza de las economías dinámicas (Ocampo, 1991) "está asociada fundamentalmente con la acumulación de conocimiento y por tanto de capital humano".

Vitro ha dado gran importancia a la obtención de tecnología mediante alianzas estratégicas, pero su esfuerzo para la generación de tecnología ha sido mucho mayor, al grado que ahora es exportador de tecnología. En efecto, su esfuerzo en desarrollo tecnológico dirigido al sector le permite exportar maquinaria y tecnología (originada en sus plantas especializadas a sus filiales en Estados Unidos).

En este sentido, corresponde también con las propuestas que se desprenden de los trabajos teóricos de Dosi, Gereffi y O'Connor, entre otros, donde la innovación y el cambio tecnológico son elementos determinantes del comercio internacional y de la forma en que las empresas se organizan para competir. Así, estos autores concluyen que estas capacidades han dado como resultado que "hoy la competencia oligopolística y la interacción entre las empresas determinan el movimiento y las condiciones de mercado" (citado en Ernst y O'Connor a partir de Dosi, 1988, 25).

Sin embargo, Vitro no sólo valora el conocimiento tecnológico sino que considera de especial relevancia el conocimiento del mercado, es decir, de las tradiciones, de las pautas de consumo, de los canales de intermediación, de financiamiento, etcétera. La importancia que Vitro le da a este capital humano a su "fuerza de ventas". Un ejemplo de esta disposición es que Vitro ofrece nuevos diseños a los clientes, es decir interactúa para el lanzamiento de nuevos productos.

d) El mercado nacional como base de lanzamiento

Como se advierte, Vitro considera su estrategia como de "permanencia"; uno de estos elementos de permanencia es conservar su hegemonía en el mercado nacional. Esto se manifiesta en la compra de empresas nacionales competidoras como forma de prepararse para la competencia internacional y la protección al comercio internacional mediante un arancel a los productos de vidrio. Vitro considera su "presencia en el mercado" como un elemento importante a su favor, un ejemplo es que ante un tipo de cambio sobrevaluado, el precio en el mercado de importaciones favorecía a los productos importados, por tanto Vitro se convirtió en intermediario importador, lo cual cambiará ahora que el tipo de cambio lo favorece en este mercado.

Así, este aspecto de su estrategia se dirige a mantener su dominio sobre posiciones ya ganadas, lo que le garantiza mercados y abasto de materias primas. En este sentido, Vitro sigue la experiencia de Estados Unidos, respecto a la expansión de las corporaciones nos dice que el objetivo es asegurar mercados y fuentes de materias primas (Dosi, 1990).

Complementariamente, la estrategia del cambio tecnológico, también juega un papel relevante al provocar dos efectos. Por un lado, permitió el logro de ventajas competitivas y su emergencia como nuevo competidor frente a los países ya industrializados, y por otro, como señalen Ernst y O'Connor (1989), creó barreras que consolidaron las estructuras oligopolistas.

e) Economía globalizada

La experiencia de Vitro parece avalar también lo expuesto por Gereffi (1990, 1990a, 1994, 1994a, 1994b), quien trabaja la evolución industrial de los nuevos países industrializados (NICS), a partir del análisis de la integración de los sistemas de producción y comercio de la industria.

Gereffi parte también del hecho de que con la globalización, la nación-Estado como unidad de análisis ha perdido relevancia. Las fronteras geográficas han sido sobrepasadas, mientras que han adquirido importancia los flujos regionales de inversión, de capital, de fuerza de trabajo y de bienes. La integración global ha determinado nuevas reglas económicas, ha modificado instituciones y lógicas de comportamiento económicas. En este contexto, Gereffi utiliza el enfoque de cadenas globales de mercancías (GCC) para el estudio del desarrollo económico, ya que tiene como unidad de análisis la industria y las firmas.

Con el enfoque de GCC, los países se relacionan mediante la oferta y demanda en el mercado mundial de bienes y servicios. Éstos pueden ser:

1) primarios;
2) bienes provenientes de operaciones de ensamblaje (maquilas);

3) bienes ofertados por subcontratación;
4) bienes finales producidos con especificaciones proporcionadas por los compradores;
5) bienes manufacturados con características estipuladas por las mismas firmas productoras.

Como se observa, los niveles de valor agregado y de autonomía en la producción aumentan a medida que avanzamos del punto 1 al 5. Según Gereffi (1994, 21), los países de Asia del Este se hallan en los últimos tres, mientras que los países de América Latina en los primeros tres. Nuevamente, Vitro se ubica como una de las excepciones teniendo en cuenta que su oferta se ubica en el punto cinco, puesto que su participación en la determinación de las características de las mercancías que proporciona es determinante.

CONCLUSIONES

Como anticipamos la primera conclusión del trabajo debe proporcionar una explicación inicial de cómo es que el sector ha logrado sobrevivir ante la competencia externa. Al respecto encontramos que en concordancia con lo señalado por los analistas de cadenas mercantiles globales, la empresa Vitro, S. A., hegemónica en la rama, ha sido capaz de incorporarse a las redes mundiales de comercialización gracias a su estrategia de integración de las partes esenciales de la cadena de producción y comercialización, logrando imponer una cadena mercantil dominada por el productor.

La estrategia aplicada por Vitro, tiene una lectura clara si se observa desde esta perspectiva: a grandes rasgos Vitro se concentra en la integración eficiente de los principales eslabones de la cadena de producción-comercialización, lo que le permite obtener un mayor valor agregado y dominar la cadena mercantil en su conjunto. Se advierte que lo único que Vitro no incluye es la comercialización al menudeo, pues es sin duda el eslabón que genera menor valor agregado.

La eficacia de la estrategia parece corroborar lo señalado en trabajos como los de Gereffi, Krugman y Kaplinsky (entre otros) que postulan que la forma en que una firma se organiza para enfrentar la competencia es endógena respecto al cambio tecnológico y la innovación. Es

decir, la estrategia es eficiente porque responde adecuadamente a las características tecnológicas y las condiciones de competencia en los mercados mundiales.

Pero el que la estrategia responda a las necesidades de competencia globalizada no es suficiente para entender las particularidades de la estrategia de Vitro, para ello es necesario establecer hipótesis sobre su surgimiento.

El sector moderno (representado por Vitro) logró su consolidación como industria en el periodo previo a la política de apertura comercial. Consideramos que el logro de la consolidación del sector moderno fue cimentado básicamente en tres elementos: Las características técnicas de la producción de vidrio que permite economías de escala internas tradicionales; el bajo diferencial entre salarios pagados por el sector moderno y el sector tradicional, consecuencia de la existencia de rendimientos crecientes del factor trabajo; y la política de fomento industrial basada principalmente en la protección frente al comercio internacional.

No obstante, el esquema de industrialización basado en la protección del mercado interno, si bien apoyó la industrialización, también propició la dependencia del sector respecto a las importaciones de maquinaria y tecnología y por tanto del crédito externo para importarla. Asimismo, la no competencia con el extranjero propició esquemas de organización y de producción viables sólo en una economía cerrada y dependiente del apoyo estatal.

La existencia de la industria no es condición suficiente para su permanencia ante la apertura comercial, ya que la producción globalizada ha generado radicales cambios en los patrones de producción internacional y de subcontratación. Donde la especialización y la capacidad de innovación son elementos esenciales para lograr el ingreso a los mercados de los países desarrollados.

En este sentido, encontramos que la empresa moderna, representada por Vitro, S. A., pudo mantener su competitividad y capacidad exportadora a partir de una restructuración general del grupo, que se hizo necesaria por la apertura comercial y la difícil situación de finales de los años ochenta. La estrategia aplicada por el grupo, calificada por ellos mismos de "permanencia" puede resumirse en los siguientes puntos:

a) Reducción de la diversificación, y reorganización de sus empresas

para conseguir una eficiente integración vertical. Incluyendo la producción de maquinaria especializada.

b) Generación de tecnología propia, así como la aplicación de programas de modernización productiva y administrativa de la cadena de producción. Adaptación e innovación de acuerdo con la demanda de cada mercado.

c) Integración horizontal mediante la compra de empresas que operan en el mercado que se desea abordar, lo que indirectamente implica el uso, información y control sobre la cadena de comercialización que mantenía la empresa absorbida.

d) Mantener su "presencia en el mercado" o explotación de sus redes de comercialización, aun a costa de incursionar en nuevas áreas de producción o de intermediación, como en el caso de envases donde Vitro produce envases de plástico y próximamente de aluminio.

e) Alianzas estratégicas con empresas líderes del ámbito internacional que le faciliten tecnología, ingreso a mercados internacionales y a la vez le apoyen para mantener su hegemonía en el mercado doméstico.

f) Asequibilidad al financiamiento en moneda extranjera y de largo plazo, apoyada en una alta rentabilidad y las expectativas generadas por el TLC. La argumentación presentada apoya la hipótesis de que la rentabilidad está basada en rendimientos crecientes del factor trabajo y de condiciones del mercado laboral que tienden a reducir los salarios reales.

g) El periodo de protección otorgado en las negociaciones del tratado de libre comercio, aunado a la protección natural por costos de transportación especialmente en productos como vidrio plano y cristales para automóviles.

Así, la experiencia de Vitro revela que la participación en la economía globalizada, o dicho de otra forma, la permanencia de una industria exige la adaptación a la dinámica mundial de competencia. Se requiere, por tanto, la capacidad de explotar economías de escala y presencia en las ramas de la red que permitan una mayor participación en el valor agregado. En este sentido, la experiencia de Vitro revela la importancia de que una política de desarrollo industrial considere no sólo aspectos productivos o de fomento crediticio, sino que debe partir de una visión integral que considere las cadenas de producción y de comercialización.

Asimismo, esta experiencia muestra que el surgimiento de una industria, así como su permanencia reclama apoyos externos que deben moldear una política industrial. Dicha política debe partir de las especificidades de la red que abastece al mercado en que participa la industria. Pero en todo caso debe implementar estímulos a la integración vertical y horizontal, a la participación en las cadenas de comercialización y a la consolidación en el mercado interno.

Adicionalmente, considerando la estructura concentrada de la rama industrial del vidrio, donde como señalamos existen dos tipos muy diferentes de empresas productoras de vidrio y derivados, se hace necesario distinguir las propuestas de políticas de acuerdo a las características de las empresas. Por un lado, tenemos el grupo de las grandes empresas industriales cuyo principal reto consiste en resistir y aprovechar la apertura externa. Por otro, tenemos las innumerables pequeñas y medianas empresas cuyo objetivo principal es generar fuentes de ingreso para trabajadores no absorbidos por el sector moderno. El gran número de pequeñas y medianas empresas dentro de la rama del vidrio hacen ver la necesidad de pensar en políticas de desarrollo industrial dirigidas hacia éstas.

La experiencia italiana muestra que estas empresas pueden constituir una opción viable para un gran número de trabajadores y para la economía en general.

Dichas empresas deberán tener como mercado aquel que es diversificado y en el cual puedan competir entre ellas, ya que el de gran escala tiene la tendencia a la monopolización o por lo menos a la conformación de oligopolios.

Estas empresas tienen un nicho de mercado, en el que al parecer existiría una competencia parcialmente perfecta, que puede ser explotada con mayor rentabilidad a partir de determinadas medidas. Entre éstas se encuentran:

a) La posibilidad de establecer algún tipo de organización industrial que permita aprovechar la concentración de estas firmas en pocas ciudades de México. Esto contribuiría a la disminución de ciertos costos, como los de información y de formación de recursos humanos, así como la posibilidad de competir entre iguales.

b) Políticas para fomentar la capacidad de innovación, considerando que esto significa la posibilidad de influir en el mercado. La capacidad de innovación permitirá, por otro lado, la flexibilidad en los procesos de producción con el fin de adaptarse a una demanda cada vez más diversificada y cambiante.

c) La cooperativización como forma de autogestión parece ser una alternativa válida sobre todo en términos financieros, para la organización de los sistemas de comercialización, para la disminución de costos de materias primas, etcétera.

d) Apoyo en infraestructura administrativa para reducir trámites y facilitar el pleno desarrollo de estas unidades económicas.

e) Apoyo financiero, con líneas crediticias oportunas y a tasas competitivas a aquellas que resulten viables económicamente.

Un estudio detallado de las economías de redes para las pequeñas y medianas empresas se hace necesario en el contexto actual de producción globalizada, frente a la competencia que ejercen las grandes empresas internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Aoki, Masahiko, "A New Paradigm of Work Organization: The Japanese Experience", en *Wider Working Papers,* núm. 36, 1988.

Bain, Joe, *Organización Industrial,* Barcelona, ediciones Omega, S. A., 1970.

Cordero, Salvador, "Concentración industrial, grupos económicos y capital financiero del sector privado", en *Poder empresarial en México,* ed. Terra Nova 1988.

Dosi, C., Pavitt, K., Soete, L., *The Economics of Technical Change and International Trade,* New York, University Press, 1990.

———, Ciannetti, R., Toninelli, P. A., *Technology and Enterprise in a Historical Perspective,* Oxford, Clarendon Press, 1992.

———, "Una Reconsideración de las Condiciones y los Modelos de Desarrollo. Una Perspectiva 'evolucionista' de la Innovación, el Comercio y el Crecimiento", en *Pensamiento Iberoamericano,* núm. 20, Madrid, 1991.

Ernst, D., O'Connor, D., *Technology and Global Competition,* París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1989.

Gereffi, G., "Paths of Industrialization: an overview", en Gereffi, G., y Wyman, D. L., *Manufacturing Miraclas,* New Jersey, Princeton University Press, 1990, pp. 9-21.

———, Korzeniewicz, M. (a) "Commodity Chaing and Footwear Exports in the Semiperiphery", en Martin, W. (ed.), *Semiperipheral States in the World Economy,* Wesport, Greenwood Press, 1990, pp. 45-68.

———, *Global Commodity Chains and Third Wirld Davalopment,* Mimeo, 1994.

——— (a), "Contending Paradigms for Cross-regional Comparison: Development Strategies and Commodity Chains in East Asia and Latin America", en *Working Paper,* Duke University 1994.

———, Korzeniewicz, M. (b) *Commodity Chains and Global Capitalism,* Wesport, Praeger, 1994.

Kaplinsky, R., *The Economies of Small,* Gran Bretaña, Appropiate technology International, 1990.

Krugman, P., "Toward a Couter-Counterrevolution in development Theory", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992,* Washington, World Bank, 1993, pp. 15-38.

Ruiz Durán, Clemente, *Economía de la pequeña empresa: Hacia una economía de redes como alternativa empresarial para el desarrollo,* México, ed. Ariel, 1995.

United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). *Handbook of Industrial Statistics 1990,* Viena, 1990.

Naciones Unidas, *Industrialización y Desarrollo Tecnológico,* Informe núm. 13, Santiago de Chile, 1992.

Ocampo, J. A., "Las Nuevas teorías del Comercio Internacional y los Países en Vías de Desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano,* núm. 20, Madrid, 1991.

Investigación Económica 214, octubre-diciembre de 1995, pp. 231-276

EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA *

José Carlos de Souza Braga **
Marcos Antonio Macedo Cintra ***
Sulamis Dain ****

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar el financiamiento público en América Latina considerando la dinámica económica desde mediados de los años sesenta hasta la fecha, así como los "modelos de estabilización" adoptados recientemente en la región.

El financiamiento público puede ser explicado como un conjunto de modalidades, mediante las cuales el sector público como un todo se financia a sí mismo. Se consideran sus créditos, las interacciones financieros con el sector privado mediante los bancos públicos, el sistema del seguro social y el banco central. En el escenario actual de América Latina, el entendimiento de este problema, requiere considerar la interacción entre los regímenes monetarios, los fiscales y las tasas de intercambio.

La dinámica económica de Latinoamérica, en el periodo antes señalado, se caracteriza por una marcada tendencia hiperinflacionaria, es-

* Traducción de Noemí Levy Orlik, profesora de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM.

** Investigador del Instituto de Economía del Sector Público/Fundación del Desenvolvimiento Administrativo; profesor del Instituto de Economía de la Universidad de Campinas y posdoctorado de la Universidad de Berkeley, California.

*** Investigador del Instituto de Economía del Sector Público/Fundación del Desenvolvimiento Administrativo y candidato a doctor de la Universidad de Campinas.

**** Profesor del Instituto de Economía del Sector Público de la Universidad Federal de Río de Janeiro y consultor del Instituto de Economía del Sector Público/Fundación del Desenvolvimiento Administrativo.

tancamiento relativo y procesos de ajuste y de restructuración.[1] En consecuencia, la pregunta relevante es: ¿qué tipo de sociedad y economía emergerán en las próximas décadas y cuál será el papel económico del Estado en este proceso? Es justamente en este contexto que se desarrolla el estudio del financiamiento del sector público. Un objetivo de esta investigación es realizar una revisión de la riqueza pública, políticas monetarias y fiscales y las reglas fundamentales de regulación estatal.

A la par de las transformaciones internas de los países latinoamericanos conectados con los cambios del mercado mundial se ha desarrollado un tipo de "modelo estándar" en cuatro países de la región (Argentina, Chile, Brasil y México) en los cuales hemos concentrado nuestro análisis por su importancia para América Latina. Este modelo ha guiado las políticas económicas de ajuste, restructuración, estabilización y desarrollo en América Latina, así como el debate y las opciones estratégicas del financiamiento público y su repercusión en todas las economías.

En el contexto de este trabajo, se considera un planteamiento más amplio del análisis del financiamiento público, en contraste con la ideología dominante en América Latina, la cual supone que las actuales transformaciones mundiales —conocidas con el término de "globalización"— permiten una sola opción de política económica: el paradigma neoliberal, el Consenso de Washington o la "democracia social liberal" (Williamson, 1990).

Nuestra hipótesis fundamental es que el financiamiento público de Latinoamérica, debilitado por los cambios estructurales pasados, se ha vuelto más inestable debido a la adopción del modelo neoliberal. De acuerdo con esta "teoría", es necesario y suficiente establecer de manera clara regímenes monetarios, fiscales y de tipo de cambio para lograr la estabilización monetaria. Logrado lo anterior, se superará la inflación, se otorgarán créditos y financiamiento, y será promovida la inversión.[2] De acuerdo con el paradigma neoliberal esta vía permitirá un desarrollo económico.

[1] Esta dinámica se origina en la naturaleza productiva y financiera del modelo imperante durante el periodo de "sustitución de importaciones". Es decir, la crisis de América Latina desde los años ochenta es esencialmente una redefinición estructural en la esfera económica y social de la industrialización" o "semindustrialización" que tuvo lugar en las últimas décadas. El Estado, o más específicamente el sector público, jugó un papel central en la constitución de esas economías. Así, las crisis que afectaron a la economía debieron causar un cambio drástico en el sector público latinoamericano. Respecto a esto, los desequilibrios financieros públicos reflejan la inestabilidad estructural que, por afectar la naturaleza de esta relación, representa el deterioro de las bases políticas, sociales y económicas de la producción y reproducción efectiva hasta el presente periodo.

Sin embargo, es bastante sabido que la estabilidad económica supone la coordinación de los siguientes factores: *1)* bases financieras coherentes para el financiamiento del corto, mediano y largo plazos; *2)* un proceso de inversión sostenido con apoyo financiero para incrementar la producción de manera consistente; *3)* un planteamiento sobre plena capacidad de producción y pleno empleo; *4)* consistencia fiscal intertemporal; *5)* organización del financiamiento público que garantice una inversión pública estratégica en un proyecto social y/o económico que no pueda ser dejado bajo la responsabilidad del sector privado; *6)* una moneda estable e idealmente convertible.

Desde nuestro punto de vista, estos factores no son derivados lógicamente de una estabilidad monetaria pura que no ha logrado estabilidad económica en tres de las cuatro economías latinoamericanas.[3]

Este ensayo se basa en la premisa de que las políticas monetarias, fiscales y de tasa de cambio están altamente interconectadas, especialmente en un contexto de alto endeudamiento público, tal como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos. Consecuentemente, una estabilización de precios duradera y un posterior desarrollo, sólo serán

[2] Para la periferia de América Latina esto significa una oferta limitada de moneda nacional, dependiente únicamente de las variaciones de las reservas del dólar; privatización de la riqueza pública; adelgazamiento de las funciones estatales para lograr el "ajuste fiscal"; y la conexión de la tasa de cambio a una tasa fija o una paridad levemente flotante en relación con el dólar. En el caso de déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, es necesario apoyarse en el mercado de capitales integrado mundialmente para financiar dicho déficit con flexibilidad de tiempo, hasta que las economías realizan suficientes cambios en sus estructuras productivas para corregir mediante exportaciones los desequilibrios de largo plazo.

[3] Por el contrario, los hechos ocurridos a fines de 1994 muestran que países como México y Argentina —que han tenido bajas tasas de inflación en los últimos siete y cuatro años, respectivamente— están muy lejos de asegurar una estabilidad económica y de desarrollo, a pesar de que ha sido amenazado su "control inflacionario". Por otro lado, Chile —que se ha caracterizado, desde 1985, por un proceso de estabilidad económica y desarrollo— no encaja en los cánones del modelo criticado por nosotros. Su éxito en el proceso de ajuste y restructuración —sin considerar los críticas sobre la desindustrialización de su economía— está apoyado en un reordenamiento de las finanzas públicas basadas en condiciones específicas internas y externas, las cuales no están dirigidas por la "ortodoxia" económica. Finalmente, Brasil empezó a mediados de 1994 un proceso ortodoxo de estabilización que tuvo éxito únicamente en los primeros seis meses, pero su evolución es incierta en el largo plazo debido, principalmente, a la reciente crisis mexicana.

posibles cuando sean restaurados los patrones de financiamiento público. Es decir, que estén en posibilidades de absorber las fluctuaciones de la balanza de pagos y de las deudas interna y externa, sin poner en peligro la consistencia fiscal intertemporal. Una vez que el sector público logre recaudar ingresos seguros (idealmente basados en moneda dura) para financiar tanto las condiciones de estabilidad de corto plazo cuanto la inversión de largo plazo, tiene recursos necesarios para el desarrollo en condiciones estables.

Si se consideran las anteriores hipótesis con su respectivo análisis, estudiaremos las experiencias particulares de cada uno de los países mencionados. A pesar de que estas economías tienen elementos comunes, es necesario entender las diferentes formas de operación de la dinámica monetaria fiscal y de tipo de cambio en cada uno de los países señalados. Por ello analizaremos las características de cada "caso" (país): las combinaciones de ajuste fiscal (privatizaciones) y déficit comercial en el caso mexicano; la fragilidad del "anclaje" en la tasa de cambio Argentina; las especificidades del ingreso cuprífero en Chile basadas en un ajuste fiscal; y la experiencia brasileña de un fugaz programa de estabilización. Asimismo, es necesario resaltar que la información disponible no es la misma para los cuatro países, por tanto, los casos estudiados no tienen el mismo grado de profundidad.

En la primera parte de este trabajo se hace un análisis acerca de la forma en que el financiamiento público y el endeudamiento están interrelacionados con el ingreso público,[4] tasa de interés y de cambio. En la segunda parte se presenta una evaluación de los bancos públicos al considerar sus recursos y aspectos financieros de regulación en años recientes y en el presente. El financiamiento de la infraestructura será analizado en la tercera parte. Finalmente, en las conclusiones se presentarán diferentes escenarios basados, por un lado, en el paradigma dominante de la política económica y, por el otro, en un nuevo proyecto que otorga al financiamiento público un papel más innovador y constructivo en el contexto de América Latina.

[4] Entendemos por ingreso público un conjunto de entradas provenientes de impuestos y contribuciones sociales, el gasto financiado por éstas, así como la deuda con objetivos fiscales.

I. Financiamiento público y endeudamiento: las interconexiones entre políticas monetarias, fiscales y de la tasa de cambio

Actualmente existe un consenso en Latinoamérica respecto a que las prácticas de endeudamiento de la primera parte de los años setenta provocaron fuertes desequilibrios en los precios y bajos niveles de inversión y ahorro interno que desataron la insolvencia de los países de la región. Tres países del Cono Sur atravesaron fuertes procesos de liberalización. También se señala que la liberalización de la cuenta de capital fue prematura y se critica por no haber estado precedida por reformas en políticas comerciales ni de financiamiento público. (Devlin *et al.*, 1994:14).

La situación actual de América Latina refleja los cambios ocurridos en los patrones de financiamiento interno y externo. En la esfera externa, los países de la región renegociaron con los bancos comerciales las deudas anteriores, mediante restructuraciones y recompras de la deuda, mediante bonos, frecuentemente avaladas por acuerdos internacionales, específicamente, el Plan Brady.

A cambio de lo anterior fluyeron a la región de manera abundante nuevos recursos, pero con variaciones en su estructura. Es decir, los préstamos bancarios comerciales fueron remplazados por inversión extranjera directa y capital privado. De 1990 a 1993 fue canalizado hacia la región un monto de recursos superiores a US$ 170 billones netos. Una tercera parte de esos recursos provinieron de inversión extranjera directa y se destinaron a la compra de los activos privatizados durante el periodo; y más de la mitad de los nuevos recursos se derivaron de la emisión de bonos de los sectores privado y público. Los préstamos comerciales bancarios apenas lograron una participación del 5% del total de nuevos recursos durante dicho periodo. Argentina, Chile y particularmente México, fueron inundados por una afluencia de recursos después de un periodo —1983-1990— que se caracterizó por la escasez de flujos externos. De hecho, entre 1990-1993 entraron recursos equivalentes al 8% del PNB, con lo que aumentó al doble el promedio observado en el apogeo del previo periodo histórico (1977-1981).

Obviamente, las entradas de nuevos capitales fueron precedidas por revaluaciones de la tasa de cambio y varios países de la región tuvieron excedentes. Se restauraron las reservas internacionales y se redujo rápi-

damente el superávit comercial, lo que aumentó el déficit de cuenta corriente (CEPAL, 1994). Solamente en Chile la tasa de inversión doméstica se empató con el "ahorro" externo. Se destinaron los recursos al consumo para compensar el deterioro de la balanza de pagos (Devlin *et al.*, 1994:32).

Algunos analistas económicos, con base en este escenario, sostuvieron que la emisión de títulos y otras formas de financiamiento directo de los mercados internacionales de capital cambiarían la posición de los deudores para reducir su vulnerabilidad. También supusieron que la diversificación de los acreedores disminuiría el movimiento unidireccional y simultáneo contra los deudores, situación que afectó a los bancos comerciales a principios de los años ochenta.

Nuestra hipótesis es que ese tipo de análisis minimiza el riesgo real y la inestabilidad del patrón del nuevo endeudamiento latinoamericano. Basamos nuestros supuestos en que la sustentabilidad temporal de ese patrón está relacionada de manera muy estrecha con la confianza de los agentes en el mantenimiento de los regímenes monetarios y de la tasa de cambio, e incluso en el "balance fiscal" de cada país.

No ignoramos en nuestra hipótesis los esfuerzos de reformas fiscales realizados en cada uno de los países en cuestión, los cuales se manifestaron mediante reformas impositivas, la desnacionalización de las corporaciones en manos del Estado, y por reducciones del gasto social, además de la privatización del seguro social. Los anteriores lineamientos fueron sugeridos por Consenso de Washington. Con la excepción de Brasil que empezó su programa de estabilización sólo hasta fines de 1994, indicadores del financiamiento público muestran el "éxito" de los ajustes fiscales llevados a cabo por dichos países, no obstante los extremadamente altos costos sociales.

Sin embargo, con excepción de Chile, la reciente evolución de las economías señaladas —que será presentada más adelante— muestra que en el largo plazo han sido incapaces de estabilizar la moneda y los regímenes de tasa de cambio, lo cual conduce nuevamente a desequilibrios fiscales. El comportamiento del sector público se explica por los efectos de las devaluaciones en la tasa de cambio y el aumento de las tasas de interés que, por un lado, afectan al monto de la deuda pública en moneda dura y, por el otro, el aumento en el servicio de la deuda.[5]

[5] Domingo Cavallo, ministro de Finanzas argentino, a pesar de la tasa fija de cambio anunció un nuevo paquete fiscal a mediados de marzo de 1995. Éste se impuso después de la extensión de facilidades por ajustes estructurales impuesta por el FMI por un año consecutivo. Argentina recibirá US$ 5.7 billones de crédito externo y otro US$ 1 billón, en crédito interno. Con respecto al primero, US$ 2.4 billones se obtendrán de FMI, US$ 1.3 billones del Banco Mundial y US$ 1 billón de bonos extranjeros. Las medidas fiscales adoptadas en este acuerdo pueden lograr un superávit fiscal de US$ 4.4 billones (en 1995), incluyendo US$ 2.4 billones derivados de las privatizaciones y excluyendo US$ 5.2 billones del pago por servicio de la deuda externa. Esto contempla el aumento en el impuesto al valor agregado de 18 a 21%, aumento de 3% en las tarifas comunes externas aplicables a mercados fuera del Mercosur; y una nueva política de pagos de seguro social con costos diferenciales dependiendo del área geográfica. De acuerdo a estimaciones del ministro Domingo Cavallo, el efecto fiscal de la crisis financiera internacional provoca pérdidas en Argentina por US$ 4.55 billones. US$ 3.75 billones provienen de pérdidas de ingresos impositivos anticipados, US$ 500 millones por aumento de intereses y US$ 300 de la pérdida en ingreso anticipado de privatizaciones que pudieran ser usadas por el repago de deudas (*Gazeta Mercantil,* 15 de marzo de 1995).

Es más, la importante entrada de capitales externos hacia los países señalados en los años recientes —que tuvo como fin la especulación y fue atraída por diferenciales internas de la tasa de interés— ha implicado movimientos contrapuestos a la política monetaria. El banco central, con el fin de neutralizar los efectos de liquidez producidos por el ingreso de dichos capitales, emitió títulos de deuda pública bajo condiciones desventajosas, lo que aumentó la carga del tesoro público con pagos por intereses.

En consecuencia, el déficit público aparece nuevamente, a pesar de que en el periodo previo aumentaron los ingresos gubernamentales y sus gastos decrecieron, producto de las reformas impositivas, cortes en gastos sociales, aumento de tarifas y privatización de varias empresas controladas por el gobierno, que fueron los principales ingredientes de la receta ortodoxa del financiamiento público. La necesidad de hacer otros ajustes provocó distorsiones en el sistema impositivo que fue el responsable de mayores reducciones en gastos esenciales, lo cual permitió la reducción del horizonte en el componente fiscal de la política de estabilización.

Todos los ejemplos analizados en el contexto de este trabajo revelan los matices del patrón general, con lo que surge la necesidad de superar la receta ortodoxa si los países, en verdad, intentan reformular su patrón de financiamiento para lograr, a la vez, estabilización y recuperación de la inversión. El caso chileno difiere de dos maneras de los patrones de los restantes países latinoamericanos analizados: por un lado lograron desarrollar un ajuste fiscal estable, pero ello requirió políticas institucionales no ortodoxas que intensificaron la nacionalización en años recientes.

El análisis de financiamiento público que se expone a continuación no pretende ser exhaustivo. Busca, en cambio, ilustrar las características relevantes y las razones específicas de cada caso para explicar la mayor o menor vulnerabilidad de determinaciones externas que tienen relación tanto con los flujos de capital cuanto con la imposición del patrón de ajuste.

I.1. México: la combinación trágica de ajuste fiscal con un tremendo déficit comercial

La historia de México demuestra la fragilidad de las hipótesis convencionales que suponen que los déficit comerciales son causados por presiones en la demanda provenientes del déficit público. El ajuste fiscal mexicano ocurrió simultáneamente con un déficit comercial sin precedentes. De hecho, la restricción del gasto público de la inversión, así como la ausencia de una política industrial asociada con una sobrevaluación de la tasa de cambio, redujo la competitividad de la economía mexicana. El déficit comercial resultante presionó tanto a la tasa de cambio cuanto a la tasa de interés, y aumentó la dependencia de los flujos de recursos externos. La inestabilidad de las tasas monetarias y de cambio provocó un círculo vicioso de deterioro fiscal, no obstante las reformas impositivas hechas durante el periodo. El aumento de la deuda pública y la reducción de la tasa de inversión, afectaron la posición competitiva de la economía, en consecuencia, se crearon nuevas presiones contra el sector externo.[6]

Dados los niveles de baja productividad de la economía mexicana con respecto a su principal socio comercial (Estados Unidos), la política de tasa de cambio sobrevaluada no puede combinar un equilibrado financiamiento público con la balanza de pagos en ceros. Este tipo de política de tasa de cambio reduce las presiones en el financiamiento público mediante bajas en la carga del servicio de la deuda externa (en pesos) pero profundiza los desequilibrios externos (Huerta, 1994).

En resumen, los desequilibrios del sector externo no dependen exclusivamente de la demanda excesiva proveniente del sector público; más bien, su elemento estructural es la imposibilidad de que la producción interna enfrente la competencia foránea proveniente de la liberalización comercial y de una sobrevaluación de la tasa de cambio.[7]

Por un lado, el financiamiento público ha sido favorecido por movimientos del capital externo que permitió la estabilización de la tasa de cambio, una reducción en la tasa de interés y una baja en el servicio de la deuda pública. Por el otro, la necesidad de neutralizar las reservas internacionales provocaron mayores aumentos en el monto de la deuda. En consecuencia, a pesar de la reducción dramática de la deuda pública debido a las privatizaciones —que se discutirán más adelante— aparecieron nuevas presiones en el financiamiento público a raíz a la política monetaria resultante de la entrada de capitales.

I.1.1. Evolución de la deuda pública mexicana —la relación entre las deudas interna y externa y la política de estabilización

El desarrollo de la deuda interna mexicana en el periodo 1982-1993 será presentado en breve. Se pondrá énfasis en la estructura mexicana de la deuda por acreedores, por instrumentos, así como en las condiciones utilizadas de intereses e instrumentos. Cambios en la composición de la deuda interna por acreedores revelan variaciones en los mecanismos de financiamiento del sector público mexicano. En otras palabras, el régimen de financiamiento del déficit público —basado en emisión monetaria (Banco de México) y en requerimientos de reservas de instituciones financieras con tasas de interés preferenciales a menudo con tasas negativas en términos reales— ha sido remplazado por un sistema financiero apoyado en un amplio mercado de garantías públicas. Estas modificaciones se reflejan en cambios de la estructura de la deuda interna por instrumentos. En 1982, sólo 4.4% de la deuda pública estaba en garantías públicas. Este porcentaje aumentó a 72.2% en 1993.

La composición de la deuda interna por acreedores muestra una menor participación del banco central. En 1983 esta institución absor-

[6] La relación positiva entre el ajuste de las finanzas públicas y la balanza de pagos depende de las condiciones productivas y competitivas del país y de su política comercial externa. En otras palabras, depende de sus niveles de competitividad y productividad, los cuales aseguran condiciones de estabilidad en los precios y un rango de operacionalidad del sector externo.

[7] De acuerdo con William Cline: "La presente crisis mexicana refleja un error de políticas en una área específica: excesiva confianza en la estrategia del 'ancla' de la tasa de cambio para combatir la inflación, con la resultante de una tasa de cambio sobrevaluada y un déficit excesivo en la cuenta corriente. Esta experiencia debería desechar, de una vez para siempre, todas las tesis de Nigel Lawson de fines de los años ochenta en el sentido de que fuertes déficit de cuenta corriente no son un problema si no son causados por grandes déficit fiscales" *(The Economist,* 18 de febrero de 1995).

bió el 48.2% de la deuda interna total, reduciendo este monto a 0.4% en 1993, mientras que las garantías públicas en posesión del sector privado crecieron en forma constante hasta representar el 57.8% en dicho año (Barra, 1994).

Cambios en la tasa de interés en las obligaciones gubernamentales pasaron de tasas negativas en el periodo de 1982-1983 a crecientes tasas positivas, dadas las mayores necesidades de financiamiento interno provocadas por la interrupción de la oferta del crédito externo y la caída de los precios internacionales del petróleo. En 1987 la persistencia de las altas tasas de interés fue parte del plan económico de liberalización y estabilización. Esta posición fue mantenida hasta que en 1991 se renegoció la deuda externa debido a condiciones más favorables que permitieron el acceso al mercado internacional de créditos, lo cual hizo posible la reducción de las tasas de interés en México.

I.1.2. Reforma impositiva, impacto en la carga impositiva, ajuste fiscal

Es posible observar un cambio radical en el patrón de financiamiento del sector público mexicano en el periodo 1989-1992, en comparación con el patrón prevaleciente en el periodo 1982-1988. En el último periodo, el crédito interno fue usado debido a las restricciones crediticias internacionales, mientras que en el primero prevalecieron las privatizaciones de las empresas estatales. A pesar del continuo esfuerzo por reformular el sistema impositivo —empezando con la creación y generalización del impuesto del valor agregado (IVA) en los años setenta y culminó con los cambios del impuesto al ingreso— la mayor recaudación impositiva en México fue resultado, principalmente, de los impuestos provenientes de la empresa estatal del sector exportador (petróleo).

Sin embargo, a pesar del hecho de que la reforma fiscal de 1990 provocó un aumento de 3% de la carga impositiva con respecto al PNB, en el último periodo (pasó de 17.5% en 1992 a 20.5% en los dos años posteriores) el mayor elemento de ajuste de las finanzas públicas fue resultado del proceso de privatizaciones. Éste permitió la estabilidad en la fase de cambio, la reducción en las tasas de interés y la caída en el servicio de la deuda pública. Dado que fue imposible restructurar la deuda pública interna en el largo plazo, y considerando los límites de

la reforma impositiva, el gobierno optó por vender los activos estatales para lograr un ajuste fiscal. Desde 1989 a 1992 se obtuvieron US$ 21.5 billones de las privatizaciones de las empresas públicas.

Un amplio análisis de las actividades del sector público desde 1989 revela las razones del excedente primario: la adopción de una política que tuvo como objetivo principal reducir la inflación, anclada por un vínculo móvil y una reducción en la tasa de interés, asociada con la caída del monto de la deuda interna pública y sus servicios. También se debe mencionar que existieron algunos recursos disponibles provenientes de los impuestos, lo cual permitió a la economía mexicana reducir su déficit público en 1992, y ajustar sus finanzas. Sin embargo, debido a la entrada de capitales y a las promisorias perspectivas provenientes de las privatizaciones y el TLC, el gobierno pudo reducir las tasas de interés.

Las privatizaciones y entradas de capitales permitieron equilibrar el sector externo y el financiamiento público y frenar temporalmente la inflación. Ello posibilitó un crecimiento relativo de la economía nacional.

A pesar de todo, si el excedente fiscal pudo lograr condiciones de estabilidad y confianza al evitar presiones en la demanda y en los precios en la oferta monetaria y en la tasa de cambio, todo ello fue en detrimento del desarrollo industrial y de políticas destinadas al aumento de la productividad, necesarias para resolver el déficit de la balanza comercial en el curso del tiempo. En consecuencia, no existieron bases económicas para un crecimiento sostenido con estabilidad de precios y tasa de cambio. El excedente fiscal ocurrió en detrimento de la inversión pública y el proceso de modernización de la estructura productiva. Se traspasó la presión al ajuste externo y la propia estabilidad monetaria.

A partir de este análisis, se puede concluir que una simple reducción del déficit público no permite la caída de la inflación con una tasa de crecimiento sostenible. Un sólido crecimiento económico requiere de aumentos en la productividad para asegurar una competitividad externa y suficientes reservas internacionales que pueden reducir la presión del déficit externo, de tal manera que se logre una independencia con respecto al mercado financiero internacional. En el caso mexicano se observó, en contraste, que en los métodos descritos anteriormente se acumularon presiones en el sector externo que dificultaron la creación de expectativas de estabilidad de largo plazo, y se terminó imponiendo políticas restrictivas para reducir importaciones.

Adicionalmente, la estabilidad monetaria y fiscal, así como la entrada de capitales, no mejoraron las condiciones crediticias internas. La liquidez del sistema financiero continuó caracterizándose por la predominancia de depósitos de corto plazo con tasas de interés relativamente altas. Solamente en 1991 las tasas de interés se redujeron con un aumento de los flujos de recursos externos. La incertidumbre en la tasa de cambio buscó depósitos seguros de corto plazo, lo que provocó una situación de alta liquidez. Así, la capacidad del sector financiero para proveer créditos de largo plazo al sector público y las corporaciones, estuvo limitada. En consecuencia, se deterioró el crecimiento de la economía y la inversión.

La alta propagación de las tasas de interés y el aumento de los precios intensificó las presiones financieras en las corporaciones nacionales. Entre julio de 1992 y junio de 1993 aumentaron en 120% las amortizaciones y créditos vencidos de los bancos comerciales. El aumento de las deudas fue un síntoma de los problemas competitivos que enfretaron las empresas nacionales en relación con las importaciones, así como con los problemas financieros provenientes de las altas tasas de interés y las restricciones crediticias.

Entonces no fue suficiente con reducir la inflación y obtener un excedente fiscal para mejorar la política crediticia y reducir de manera suficiente la tasa de interés, para así promover el crecimiento económico.

Por un lado, una menor deuda pública redujo la presión en la tasa de interés; por el otro, no liberó recursos financieros para la agricultura y la industria de exportación. Los recursos mantuvieron su liquidez invirtiéndose en títulos de corto plazo en el mercado financiero y de capitales y/o en sectores privilegiados de comercio y de servicios. El sector manufacturero recibió sólo 15.5% del total de recursos ofrecidos por los bancos comerciales y de desarrollo; los sectores servicios y de comercio obtuvieron 49.3% (Huerta: 1994, p. 40).

En resumen, las finanzas públicas se beneficiaron de los movimientos del capital externo al permitir una tasa de cambio estable, la reducción de la tasa de interés real, y la disminución del servicio de la deuda pública. Pero la necesidad de neutralizar las reservas internacionales produjo nuevos aumentos en el monto de la deuda. A pesar de lograr una dramática reducción en la deuda debido al proceso de privatizaciones, nuevas presiones aparecieron sobre el financiamiento público

como resultado de la entrada de capitales. La emisión de títulos públicos en 1993 amenazó igualar el récord del periodo 1991-1992 al tiempo que se realizaba el proceso de ajuste fiscal.

Dado que la estabilidad monetaria y el ajuste fiscal dependieron de la entrada de capitales, hay un crecimiento sostenido en la deuda pública interna. A fines de enero de 1991 la inversión extranjera en títulos gubernamentales en circulación ascendió a US$ 3.3 billones, 8% del total. En enero de 1993 este monto subió a US$ 15.8 billones, 48% de los títulos públicos en circulación y, en agosto del mismo año, aumentó a 54.3%. Esta deuda está diseñada para mantener el control de la base monetaria y evitar presiones inflacionarias.

La cuenta de capitales que está abierta e integrada al sistema financiero internacional debería estar en posibilidades de financiar el déficit comercial existente. Sin embargo, el riesgo tangible de la salida de capitales, especialmente las inversiones en el mercado accionario, hubiera roto este "balance" macroeconómico, como ocurrió a fines de 1994 y principios de 1995. La salida de la inversión extranjera provocó presiones al alza en la tasa de interés y devaluó la tasa de cambio.[8] A pasar del aumento de la tasa de interés hubo una considerable salida de capitales así en Argentina como en México, en 1994.[9] En ambos países se requiere un ajuste sustancial de la tasa de cambio.

Los problemas mencionados anteriormente explican las razones de la inevitabilidad de la crisis mexicana de 1994. Empezó a mediados de dicho año cuando los desequilibrios externos e internos produjeron expectativas desfavorables en la moneda mexicana. Para evitar la "quie-

[8] En la emisión pública de bonos de deuda en moneda mexicana (Cetes) el 15 de marzo de 1995 el Banco de México obtuvo 2.4 billones de nuevos pesos (equivalente a US$ 370 millones) ; sin embargo, los intereses aumentaron tremendamente. Tasas de interés de 14 días de maduración de Cetes llegaron a 92.5% anuales, y las de 27 días subieron a 83.38% y, la de 91 días, se estableció en 85% anual. El impacto inmediato en la tasa de interés interbancaria —una especie de depósito de certificado interbancario de México— brincó de 75 a 109.72%. No obstante, la tasa de interés no cumplió su papel de atraer inversiones en nuevos pesos y remover la demanda de los activos en dólares para reducir el efecto en la tasa de cambio. La moneda mexicana continuó devaluándose. La devaluación llegó casi a 130% *(Gazeta Mercantil,* 16 de marzo de 1995).

[9] Desde el principio de la crisis, en diciembre de 1994, el monto de salida de capitales ascendió a US$ 4 billones en Argentina y US$ 10 billones en México *(Gazeta Mercantil,* 15 de marzo de 1995). El gobierno de Estados Unidos está coordinando un fondo de US$ 50 billones para México. US$ 20 billones provendrán del gobierno estadunidense destinados para la estabilización del dólar. El Fondo Monetario Internacional contribuirá con US$ 17.8 billones y el Banco de Liquidaciones Internacionales pondrá US$ 10 billones. Los restantes 1 o 2 US$ billones provendrán de los gobiernos latinoamericanos.

bra" del modelo del Consenso de Washington se requirió una ayuda de urgencia de los socios del TLC. Esta crisis se volvió inevitable por los sucesivos años de pérdidas en las reservas internacionales que culminaron con la devaluación del peso en diciembre y la extinción del "modelo de estabilización". La inestabilidad intrínseca de este modelo no pudo evitar la crisis financiera y del tipo de cambio, los desequilibrios de la balanza de pagos y la vuelta a los desequilibrios [10] fiscales, no obstante el éxito de mantener la tasa de inflación reducida por siete años, apoyada por la estabilidad monetaria que disfrazó los crecientes desequilibrios estructurales.

1.2. Argentina: la inconveniencia del "anclaje" de la tasa de cambio

I.2.1. Reforma impositiva y ajustes fiscales

A principios de los años ochenta el sector público argentino se encontraba en una posición difícil. Se enfrentaba a severos problemas estructurales, tales como: *a)* caída en la recaudación impositiva y creciente dependencia en los impuestos de exportación; *b)* necesidad de revisar el presupuesto federal de las esferas social y militar, los salarios del sector público, y el programa nuclear y de subsidios; *c)* financiamiento de las empresas estatales; *d)* seguridad social; *e)* relación intergubernamental.

Las sucesivas reformas fiscales, desde 1985 en adelante, formaron parte de programas de estabilización, sustentados en aumentos de la base impositiva del valor agregado y del impuesto del ingreso y, marginalmente, en los impuestos sobre las ganancias del capital y el valor neto. Se redujo la dependencia en los impuestos de exportación y combustibles. Los cambios en la estructura de impuestos tuvieron como objetivo recuperar los niveles de carga impositiva de 1980 que se deterioraron en la primera mitad de la década. Sin embargo, no se lograron dichas metas. Al igual que en Brasil, la conjunción de la aceleración en la inflación, recesión y trabajo informal erosionaron las ganancias potenciales de los impuestos en la reforma del proyecto, reduciéndolos a simples elementos de ajustes fiscales de corto plazo.

[10] Se estima un nuevo ajuste fiscal entre el 2 y 4% del PNB que corresponde a US$ 10 billones, necesarios para preparar las cuentas fiscales del país, para un desembolso de pagos por intereses en la deuda externa, conjuntamente con la reducción de los ingresos fiscales debido a la contracción económica.

I.2.2. Evolución del gasto público

La restructuración del gasto gubernamental —debido a las políticas de privatización y la extensión de subsidios en el sector privado— fue un intento más radical y emprendedor para crear una nueva distribución de funciones entre el sector público y el privado. El gasto público alcanzó sus mayores niveles —32.6 y 31.1 del PNB— en los periodos 1980-1983 y 1983-1986, respectivamente. Al igual que en Brasil, los ajustes significaron una revisión de los programas de gasto con una fuerte inclinación a reducir gastos que pudieran ser factibles mediante retardos en los desembolsos (sin indexar) en una situación de inflación acelerada. Dada la hiperinflación de 1989 los gastos gubernamentales tuvieron una fuerte caída al llegar a sus niveles más bajos en los dos años posteriores. En 1992 y 1993 el gasto se estabilizó alrededor de 26% del PNB (Schvarzser, 1994).

También cayeron drásticamente los gastos en infraestructura económica y los subsidios al sector privado. En 1993 los gastos en estos renglones correspondieron aproximadamente a un tercio de los que se realizaron en el periodo 1980-1988. Las reducciones más importantes en gasto público, dado el proceso de privatización, ocurrieron en los sectores financieros, de transportes, energéticos y de seguros. También, la deuda pública en el periodo 1980-1983 mostró una tendencia hacia la baja, reduciéndose de 4.7 a 1.5% del PNB. En 1990 la deuda pública comienza a subir debido a la interacción de los déficit externo e interno, previamente analizados en el caso mexicano, los cuales serán detallados, más adelante.

I.2.3. Ajuste fiscal y privatizaciones

En el periodo 1989-1992 el gobierno instrumentó un amplio programa de privatizaciones de empresas estatales como un ingrediente esencial del proceso de reforma estatal. Anticipando estas reformas y en un esfuerzo para que se concretara, el gobierno aumentó y revisó previamente las tarifas públicas, permitiendo, por un lado, que los servicios públicos se autofinanciasen y, por otro, que aumentaran su tasa de rendimiento. Los siguientes sectores fueron desnacionalizados: servicios telefónicos, energía, agua, gas, petroquímica, construcción naval, metalurgia, líneas aéreas, caminos, puentes y carreteras; y existió una amplia variedad de transferencias, tales como: ventas de acciones, con-

cesiones y contratos de asociaciones, etcétera. Mediante las privatizaciones, el gobierno obtuvo un importante monto de recursos que le permitió pagar una considerable porción de la deuda: US$ 5 596 millones en divisas, US$ 4 499 millones en títulos públicos y US$ 1 571 millones en obligaciones, transfiriéndolas a sus nuevos dueños o concesionarios.

El programa de privatizaciones permitió una significativa dispersión del capital accionario: 30.3% del monto total privatizado fue retenido por el Estado, 41% por empresas internacionales y 23% por empresas nacionales.

De acuerdo con la receta liberal adoptada, la reforma del Estado argentino incluyó al sistema del seguro social que experimentó, desde 1980, varios cambios en los patrones de financiamiento. Se redujeron las participaciones empresariales desde 1980, lo cual —como se mencionó— fue revertido en 1984. Sin embargo, esto no redujo el déficit del sistema que de manera creciente dependió de los apoyos del banco central. Desde 1991, el ingreso total de los impuestos a la riqueza, parte de los impuestos a las ganancias y parte del monto de las privatizaciones de la empresa petrolera estatal (YPF), más el 11% del impuesto al valor agregado estuvieron ligados al financiamiento del seguro social.

La inminente bancarrota del sistema del seguro social —a pesar de la reducción de beneficios posterior a la escasez de recursos— justificó la ejecución de un proyecto radical de privatización que aprobó el Congreso en 1994. Este sistema distribuyó el régimen financiero de dicha institución entre el sector público, aportaciones empresariales y de empleados por cuenta propia. Adicionalmente, se consideran ingresos generales y sistemas de capitalización opcionales. El pago básico —equivalente a 27.5% del salario medio de la economía— es garantizado por aquellos que contribuyen al sistema de seguridad social por un periodo mínimo de 30 años. Los beneficios sociales también pueden aumentar en 1% por contribuciones adicionales de hasta un máximo de 15 años.

En consecuencia, como en el caso chileno, el sistema de seguridad social argentino producirá un déficit en el periodo transicional hasta el año 2020, dado el aumento en los gastos y la reducción en su financiamiento (Cétrangolo y Machinea).

Estos autores han estimado que los fondos de pensiones privadas pueden lograr una ganancia de aproximadamente US$ 25 billones

a principios del próximo siglo. A pesar de que estos recursos se dirijan a los mercados de capitales y financieros tendrán un impacto en el ahorro agregado, siempre y cuando el déficit del sector público —fundamentalmente de seguridad social— no los neutralice. Esta neutralización depende de la capacidad de financiamiento de la deuda del sector público mediante recursos alternativos.

I.2.4. Endeudamiento público

El monto de la deuda pública, en términos reales, se disparó desde el primer trimestre de 1986. Esta tendencia se mantuvo sin cambios hasta el segundo trimestre de 1989, cuando alcanzó su mayor nivel, ascendiendo a US$ 17 308 millones. Después de la victoria sobre la hiperinflación en julio del mismo año —que provocó una considerable liquidez en la deuda— la deuda pública volvió a subir durante los últimos meses de dicho año. La solución definitiva requirió de acciones más radicales: terminar con el financiamiento al sector público y restructurar y recalendarizar la deuda, y establecer términos y tasas de interés compatibles con la capacidad estatal de financiamiento.

La situación de insolvencia y virtual interrupción de los pagos del sector público, no sólo se reflejó en el aumento del endeudamiento con el sector financiero, sino también en las mayores tardanzas en el pago a los proveedores, contratistas y beneficiarios del seguro social. El Congreso aprobó la consolidación de toda la deuda a largo plazo, mediante la emisión de Títulos de Consolidación —Bocons— en moneda nacional o dólares de acuerdo con la opción del acreedor (10 o 16 años de madurez en los títulos).

El intento de resolver el endeudamiento externo del sector público se empató con un programa trianual (1992-1994) que definió la capacidad de pago y los parámetros de la evolución de la deuda pública a lo largo de toda la década. Se incluyeron políticas monetarias, fiscales y de endeudamiento, que fueron calculadas para equilibrar las cuentas públicas y mejorar la solvencia del Estado. Este acuerdo contempló una restructuración del principal y los intereses atrasados con el fin de reducir el monto de la deuda y su servicio. Al mismo tiempo se revaluó la moneda nacional y el desarrollo económico no estuvo encadenado a una tendencia decreciente de la deuda en términos reales del PNB.

No obstante la tasa de cambio sobrevaluada, las deudas en dólares de las empresas, los altos intereses y los déficit comerciales, no nos permiten concluir que Argentina haya logrado una consistencia en sus cuentas fiscales o haya resuelto el problema financiero. Más bien los eventos de 1994 se pueden considerar como una suspensión.

I.3. Chile: ¿éxito del paradigma liberal o fortalecimiento de los recursos fiscales en una moneda fuerte?

I.3.1. Los ajustes estructurales macroeconómicos

El ajuste macroeconómico chileno, a partir de la segunda mitad de los años ochenta, es el único caso convincente en el que se han hecho avances significativos con respecto a la consistencia fiscal y el adecuado manejo del endeudamiento interno y externo. De acuerdo a Tavares (1993) la razón del éxito en Chile es que se apartaron de la ortodoxia económica y adoptaron políticas anticíclicas de financiamiento y gasto público, y aumentaron la protección efectiva de la economía a partir de 1985. Un complemento fundamental de esta política fue el refinanciamiento de parte de la deuda externa por organizaciones multilaterales de crédito, así como por la aplicación de programas de reconversión de deuda.

El monto de la deuda externa (pública y la que tiene garantía pública) revela una caída constante de 38.4% entre 1988 y 1992. Mientras que la deuda privada aumentó gradualmente a 116.8 por ciento.

Un factor fundamental del éxito en los ajustes de las deudas anteriores fueron los recursos parafiscales en dólares procedentes del sector estatal del cobre, que participa con un 46% en el total de las exportaciones. El sector cuprífero, dado el aumento en el precio internacional del cobre, permitió conseguir el excedente fiscal mediante el cual el banco central y el Ministerio de Hacienda pudieron compensar las presiones derivadas del servicio de la deuda interna y externa. (En 1988, 24.3% de la recaudación impositiva proviene del cobre y representó 4.7% del PNB —CEPAL, 1994—).

En la segunda mitad de los años ochenta, los ajustes de la economía chilena se consolidaron al superarse las restricciones externas mediante la renegociación de la deuda y el equilibrio de la cuenta pública en dólares. Al mismo tiempo, el sector público fue capaz de financiar la

estabilización en el corto plazo y la inversión de largo plazo basada en un "ancla" fiscal efectiva.

Fue posible considerar nuevas entradas de recursos (de mediano y largo plazos) como resultado de una combinación entre políticas fiscales, monetarias y de tasa de cambio, reducción del costo real del servicio y proyectos de crecimiento.

En consecuencia, la creación de una política consistente intertemporal permitió al Estado —contrario a la ideología liberal— jugar un papel activo en políticas agrícolas e industriales, al otorgar "subsidios", crédito público y asistencia técnica a nuevas actividades exportadoras en la agricultura y a las actividades industriales basadas en recursos naturales: madera, pesca, frutas y demás.

En los años noventa los pagos por intereses de la deuda interna y externa hechos por el sector público pudieron mantenerse bajo control. En 1990 el pago por intereses representó 0.54% del PNB, bajando a 0.34% en 1993. El pago por intereses externos subió, levemente, de 0.76% del PNB a 1.08%. Este aumento se debió al alza en las tasas internacionales de cambio que estaban más bajas de lo normal, en vez de a desequilibrios internos.

I.3.2. Financiamiento público en los años noventa

El reporte de la CEPAL (1994) indica con respecto al comportamiento económico de 1992, que el gobierno chileno continúa monitoreando las interconexiones fiscales, monetarias y las tasas de cambio, para asegurar la estabilidad y el crecimiento sustentable. En relación con la entrada de capitales, se apunta que las "autoridades introdujeron medidas para desalentar las entradas de capital de corto plazo y promovieron una liberalización selectiva en la cuenta de capitales" (CEPAL, 1994:182). Además existe una preocupación por evitar la sobrevaluación de la tasa de cambio y se busca neutralizar los efectos monetarios producidos por la entrada de capitales.

Para evitar la sobrevaluación de la tasa de cambio y neutralizar los efectos monetarios provenientes de la entrada de capitales, la demanda de reservas internacionales fue estimulada mediante la reducción de controles sobre remesas y se permitió un aumento en la participación de la inversión extranjera en los porcentajes de los fondos de pensiones. La oferta de reservas internacionales fue restringida mediante crédito externo más caro, por mayores requerimientos de reserva y aumento

en el periodo de retención (CEPAL, 1994:185). De acuerdo con la CEPAL el circuito de la economía pública fue cerrado por el "compromiso de los ingresos públicos a incrementar el ahorro del sector público en 50% por sobre el determinado en el Decreto de Presupuesto (2.1% del PNB) (...) la información fiscal mostró una expansión real (deflacionada por el índice del precio al consumidor) de 10% de entradas y 5% en gastos corrientes que producen un ahorro equivalente a aproximadamente 7% del PNB" (CEPAL, 1994:187).

Lo anterior ocurrió a pesar de que la privatización del seguro social sigue teniendo un efecto neto gravoso en el arca pública de corto y largo plazos.[11] De hecho, en 1990 el défict público del seguro social fue equivalente el 5% del PNB, superando el déficit total del sector público. Ello prueba que hubo superávit en otros sectores gubernamentales que estuvieron financiando estas cuentas. Estos resultados indican que la privatización del seguro social es una fuente de agotamiento de los recursos públicos que —incluso en la privilegiada situación chilena— invoca algunas consideraciones sobre el futuro, al considerar el deterioro observado en la seguridad social y el cambio de dirección de los ingresos para otros programas básicos (muy necesarios) (Azeredo y Goldenstein, 1993).

La anterior evidencia nos lleva a concluir que el gobierno chileno no ha permitido un libre movimiento en el mercado global de capitales dado que estos impactos monetarios y de tasa de cambio, harían peligrar la consistencia fiscal y el manejo de la deuda pública interna y externa.

Por el contrario, el éxito logrado en la estabilización permanente, seguido por un crecimiento económico, depende fundamentalmente de una mayor intervención estatal en el movimiento de capitales asociado con mayores cargas impositivas. Este último —originado por las exportaciones de cobre bajo condiciones internacionales favorables— proveyó recursos en dólares y en moneda nacional en posesión del Estado "equivalente a un fondo de estabilización de carácter parafiscal que puede neutralizar presiones en el banco central y en el tesoro derivadas de la deuda pública interna y externa" (Tavares, 1993:83).

[11] En 1979, año previo a la reforma del sistema, el déficit del seguro social era equivalente a 1.7% del PNB. La privatización total del sistema de seguridad social dejó parte de los beneficios anteriores y las garantías de los beneficios sin cubrir por la seguridad social privada obligatoria bajo la responsabilidad del Estado sin las correspondientes contribuciones. Ello explica la perpetuación del déficit.

Dadas estas condiciones particulares, el ajuste puede hacerse sin efectos recesivos en la actividad doméstica combinado con un equilibrio macroeconómico que requiere de ajustes monetarios en el sector público y en la balanza de pagos.

I.4. Brasil: ¿ajustes desvanecientes?

Al contrario del caso chileno, el análisis de las finanzas públicas brasileñas revela una búsqueda continua de un mayor control sobre el manejo de la deuda pública y un "ajuste fiscal" permanente. Éstos son los problemas centrales que aún no han sido resueltos.

I.4.1. Problemas con el endeudamiento público brasileño: privatización de ganancias *versus* la nacionalización de pérdidas

Los elementos de la deuda pública brasileña pueden ser identificados en el análisis de la siguiente afirmación y su evolución: *1)* los títulos gubernamentales representan activos casi monetarios que tienen liquidez y negociabilidad. Dependen del mercado monetario y están apoyados por un activo mercado secundario y por acuerdos de recompra; *2)* hay un elemento problemático relativo a la intermediación privada financiera (disparidad en los términos y los riesgos, mecanismos diferentes de indexación, dependencia en recursos públicos y externos); *3)* los títulos gubernamentales federales se enfatizan más en su funcionamiento como una herramienta de política monetaria, que como instrumento de deuda pública para financiar la inversión (Araújo dos Santos, 1994: 95-96).

Se debe añadir que en 1991, la considerable entrada de capital externo, representó una oportunidad al gobierno brasileño para acumular reservas internacionales. El banco central empezó a absorber la entrada de capital para evitar la revaluación de la tasa de cambio y así restaurar y aumentar el nivel de reservas internacionales en moneda dura. Meyer (1993:23) con respecto a este problema declara: "Recursos internos para financiar esta operación fueron obtenidos mediante la emisión de deuda pública comprada por el sector privado (...) para financiar la reserva internacional mediante el endeudamiento interno, esto agravó el déficit público porque la tasa de interés de la deuda interna es más alta que la tasa de interés (...) en reservas in-

ternacionales (...) esta opción detiene la reducción de la tasa de interés interna, provocando fuertes diferenciales entre la tasa de interés interna y externa (...) perpetuando el arbitraje en tasa de interés (...) esta posibilidad de arbitraje (...) permitió al sector privado consolidado obtener un monto de recursos externos necesarios, solamente, para invertir en la deuda pública interna."

La situación de Brasil es diferente a la de los demás países, con respecto a la nacionalización de las pérdidas económicas resultantes del primer choque de los precios petroleros. La crisis financiera del Estado no provocó una quiebra de los bancos o en sus contrapartes: las corporaciones. La economía mantuvo, con respecto a América Latina, un inaudito excedente privado en el comercio externo con altas tasas de rentabilidad no sólo en el mercado externo, sino también en el mercado interno. A estas tasas de rentabilidad, las corporaciones añadieron la rentabilidad financiera de su liquidez, producto de las inversiones en títulos gubernamentales (como ya se mencionó anteriormente). Desde la segunda mitad de los años ochenta y particularmente después de la liberalización de la administración del presidente Collor, se ha desarrollado un desequilibrio global de las finanzas públicas que corresponde a los ajustes microeconómicos de las corporaciones.

Los factores que determinaron la pérdida del control de la deuda pública, desde los años ochenta hasta la fecha, son los siguientes: desequilibrios externos de las cuentas públicas, intentos por detener la inflación mediante contracciones monetarias (mediante títulos gubernamentales), devaluaciones de la tasa de cambio (para producir excedentes) en situaciones de una deuda externa "nacionalizada", desnacionalización de la economía con una tendencia de hiperinflación, reducción del papel del sistema financiero como proveedor de créditos, e indexación de la moneda respaldada por títulos federales.

La confianza en el rango de acción y flexibilidad, planteó acertadamente Araújo dos Santos (1994: 16) en "la herramienta de la deuda pública en títulos para lograr (o acomodar) los objetivos de política económica es usada en situaciones extremas para provocar una expansión acelerada de sus acciones".

Desde 1984 a 1989 los títulos federales se incrementaron de US$ 20 billones a US$ 65.5 billones (227.5%). Los títulos de deuda gubernamentales y de gobiernos locales subieron de US$ 2.7 billones billones a US$ 10.6 billones (292.6%). Los restantes componentes de la deuda pública aumentaron de manera constante, aunque no en forma acelerada.[12] Como resultado de lo anterior, la deuda neta del sector público aumentó de US$ 104.4 billones a US$ 187.7 billones. Finalmente, la "nacionalización" de la deuda externa, que puede ser observada en el crecimiento de su monto bajo la responsabilidad del gobierno federal, aumentó de US$ 15.7 billones en 1982 —el año en que ocurrió la crisis— a 56.2 billones en 1990, es decir, 258 por ciento.

La importancia de este tipo de pasivos y el "círculo vicioso" entre las políticas monetarias, fiscales y de la tasa de cambio representan un "nudo gordiano" en el proceso de estabilización económica de Brasil. Ello explica la recurrente necesidad de hacer "ajustes fiscales" que muestran ser inestables e inefectivos.

Intentos de estabilizar la economía han provocado reducciones en los gastos corrientes y la inversión, gravando los impuestos respectivos, manipulando la indexación, devaluando la deuda de títulos federales (mediante distintos mecanismos presentes en los "choques de estabilización"). Sin embargo, aun cuando estos métodos arrojan momentáneamente operaciones excedentarias en las cuentas públicas (como en el plan de Collor), han sido insuficientes para derrotar a la inflación y recuperar el crecimiento económico.

Ésta ha sido la experiencia económica desde principios de los años ochenta hasta julio de 1994 cuando fue introducido el Plan Real. Previamente al análisis de este plan y de las relaciones entre el sector público y el privado, se estudiarán las complejas interconexiones de la tasa de cambio, tasas de interés y régimen fiscal de la economía brasileña.

I.4.2. Relación de la tasa de cambio, moneda y régimen fiscal

En Brasil la interconexión de políticas fiscales, monetarias y tasas de cambio puede resumirse en los siguientes planteamientos. Primero, la flexibilidad (en 1991) de las reglas de entrada al mercado financiero internacional —emisión de papeles comerciales, Recibos de Depósitos Americanos (ADRS) y la posibilidad, por medio del mercado de valo-

[12] Entre 1990 y 1991 la deuda total del sector público brasileño se redujo en 12.9%; sin embargo, en abril de 1994 aumentó nuevamente a US$ 146.7 billones. En 1992 la deuda en títulos federales tuvo un monto de US$ 36.4 billones y en el año siguiente fue de US$ 42 billones. En abril de 1994 asendió a US$ 52.9 billones.

res, de hacer transacciones con inversionistas institucionales— provocó una fuerte entrada de recursos externos y repatriación de capital. Ello tuvo un impacto directo en la deuda pública interna y el presupuesto fiscal mediante el pago de intereses.

Segundo, el superávit comercial también tuvo un efecto fiscal y monetario en la neutralización de los recursos excedentes que tienen como objetivo controlar la liquidez interna. Debe ser señalado que Brasil es el único país de Latinoamérica que tiene una correlación positiva en el excedente interés/comercio, lo cual significa que el factor "Riesgo brasileño" es bajo. No se consideran los juicios de las organizaciones internacionales y los inversos con respecto a la resistencia de Brasil sobre la ampliación de las reformas de liberalización.

Tercero, el manejo de las monedas indexadas (respaldadas por los títulos federales) para evitar la salida de activos financieros netos con respecto al dólar, provocó un fuerte aumento en la deuda pública, con su correspondiente impacto fiscal.

Cuarto, la necesidad de servicios sociales y políticas para reducir la pobreza y el deterioro de infraestructura como transporte, puertos, energía, etcétera, no permite recibir recursos del presupuesto del gobierno federal.

En consecuencia, el monto de recursos fiscales necesario para estabilizar la especulación financiera producida por la entrada de capitales internacionales —en el manejo de la moneda nacional indexada— y la necesidad de promover, de manera simultánea, infraestructura e inversión social, han provocado la necesidad de tal cantidad de recursos que la sociedad no está dispuesta a pagar. En estas condiciones la consistencia fiscal intertemporal es imposible.

La solución a estos problemas se debe buscar en una reforma pública financiera que instigue un patrón de desarrollo con estabilización y equidad sociales. Los actuales desequilibrios fiscales —sumados a los déficit— es la consecuencia de destruir la relación Estados/mercado, la ausencia de una estructura financiera de la economía, la bancarrota de los patrones monetarios y la insolación del país con respecto al dinamismo del financiamiento internacional. La cuestión fiscal está tan relacionada con el rango de ingresos y gastos públicos que no pueden resolverse con soluciones simples —*v.g.*, una reforma impositiva aislada—. Se requiere de una concepción amplia que simultáneamente responda a las desafíos de una reforma monetaria, fiscal, financiera y de tasa de cambio.

I.4.3. Estabilización, ajuste fiscal, privatizaciones y "reformas impositivas" en los años noventa

Desde la instrumentación del Plan Real en junio de 1994 han sido mitigados varios de los problemas arriba señalados, aunque están muy lejos de resolverse de manera definitiva y a largo plazo.

Sin embargo, la lógica de profundizar los principios del Plan Real plantea más problemas que soluciones estratégicas. Conviene presentar una evaluación corta, así como sus perspectivas.

Puede observarse que la reducción en la inflación de 25% mensual a alrededor de 2 o 3% mensual en la segunda mitad del año, produjo dos efectos positivos en las cuentas públicas. Primero, superar el efecto Tanzi y dinamizar la economía, lo cual permite una recuperación significativa del impuesto al ingreso. Segundo, con respecto a la monetización de la economía, reduce presiones en la necesidad de emitir títulos públicos que provocan una tendencia a la baja del monto de deuda en títulos federales.

Actualmente, el Fondo Social de Emergencia creado en la primera parte del Plan Real, reserva parte de los impuestos al ingreso relacionado con las propiedades, municipalidades y seguridad social, y dirige todas las ganancias derivadas de cambios en el sistema impositivo, al gobierno federal.

Empero, como anteriormente se planteó, ello no significa una restructuración estratégica de las finanzas públicas, sólo implica que el régimen fiscal se libra de las inestabilidades provenientes de las esferas monetarias, financieras y de la tasa de cambio.

Uno de los elementos de esta incertidumbre está relacionado con la restructuración del sistema de seguridad social brasileño que es considerado como un factor de inestabilidad fiscal, a pesar del ensanchamiento de su capacidad financiera desde 1988 y de su importancia creciente en la recaudación de impuestos federales. Para conformar los modelos de Argentina y Chile, los defensores de los planteamientos neoliberales recomendaban que Brasil revisara la posibilidad de privatizar su propio sistema de seguridad social.

No obstante, se puede observar en el caso brasileño que los costos de transición son particularmente dramáticos. Las estimaciones oscilan entre el 3 y 5% del PNB (dependiendo de la definición sobre el nivel mínimo de cobertura que el Estado debería garantizar). Estos cálculos solamente están relacionados con el monto de beneficios actua-

les que se ofrecen a los trabajadores asalariados en el sistema; no incluye los demás beneficios de programas que no son directamente contribuyentes.

No hay evidencia de que este déficit pueda reducirse a raíz de las reformas impositivas propuestas recientemente en Brasil. En relación con la esfera de los impuestos, la Constitución de 1988 estaba más preocupada en los rangos federativos —la distribución de los ingresos entre niveles gubernamentales— que en el aumento de la carga impositiva.

En el marco del financiamiento del seguro social, únicamente fue concebido un aumento en la carga impositiva. El gobierno fue autorizado a diversificar la base contributiva de este sistema, lo cual provocó en la dependencia un pronunciado aumento de las nóminas de sueldo. Este hecho ha originado un importante número de distorsiones en la esfera de los impuestos, al enfatizar éstos en las ventas totales (lo cual representa una distorsión al impuesto del IVA introducido en los años sesenta), lo cual tiene una alta productividad fiscal durante periodos inflacionarios.

Proposiciones recientes para hacer una reforma impositiva no enfrentan el desafío de recomponer los ingresos públicos y, de manera simultánea, armonizar los impuestos, aumentar su equidad y competitividad. Las tendencias detectadas en la fracasada revisión constitucional de 1992-1994 hubieran sugerido —de aprobarse— una caída en la recaudación de impuestos entre 2 y 5% del PNB (estimación realizada por el secretariado federal de ingresos del Ministerio de Finanzas).

Los resultados de la última década difícilmente pueden probar que Brasil tiene una excesiva carga fiscal. En el trienio 1991-1993 los niveles de carga impositiva fueron similares a los del último auge de 1970-1973, oscilando alrededor de 26% del PNB —la carga impositiva incluye los propios impuestos y las contribuciones sociales.

Los proyectos presentados a la sociedad no consideran el problema de la productividad de manera seria —lo cual es extremadamente relevante en el caso brasileño debido a la estructura diversificada de los patrones de exportación y comercio— porque se proponen cambios que refuerzan el sistema impositivo en las ventas totales (ello prevé lograr el nivel óptimo impositivo en las exportaciones). También se omiten importantes problemas relativos a la necesidad de armonizar el sistema nacional con el sistema impositivo internacional.

En Brasil la solución al componente impositivo en el asunto fiscal depende de la posibilidad de lograr instrumentar una reforma de impuestos orientada a un mejor uso de las bases impositivas en relación con el patrón internacional. Sin embargo, se requiere plantear preguntas específicas que están relacionadas a los efectos en la inflación, la erosión de los ingresos públicos y la reducción de fuentes de ingresos e impuestos a la riqueza —que son inequitativos en la constitución del peso impositivo brasileño.

Un análisis más preciso de áreas problemáticas en el sistema de impuestos muestra una situación sin salida por la necesidad de aumentar el ingreso público que, a su vez, induce a una mejor utilización de las bases fiscales, teniendo éstas una alta productividad fiscal. No obstante, son contradictorias con el mejoramiento del sistema de impuestos.[13]

Ciertamente, una mayor contribución social en la recaudación de impuestos ha provocado un menor dinamismo en la nómina, impuesto al ingreso y al IVA. Estos impuestos, dada su perfecta indexación a los precios, lograron neutralizar el efecto corrosivo de una alta inflación creciente sobre las bases de la recaudación. Sin embargo, originó un conflicto de objetivos entre su efecto positivo fiscal y el alza de impuestos.[14]

La ausencia de cambios más amplios en los impuestos y una integración positiva entre los regímenes fiscal, de divisas y de tipo de cambio, al ajuste fiscal brasileño, no es más que una consecuencia de actos paliativos y medidas de "una vez por todas" relativos a la carga impositiva asociada al manejo monetario de gastos públicos.

Debe quedar claro que Brasil —a diferencia de Chile y en menor grado que México— no tiene ni una base impositiva sustancial orientada al comercio externo, ni tampoco es independiente de los movimientos de la economía doméstica. Dada esta razón, los ajustes recesivos, llevados a cabo como parte de políticas de estabilización, tienen un efecto corrosivo en el peso de la deuda, lo cual provoca la necesidad

[13] Una interesante alternativa es remplazar los impuestos actuales de ventas totales y ganancias netas por contribuciones en el valor agregado, lo cual no está relacionado con la circulación de bienes y servicios; lo está a la ganancias brutas corporativas. La base impositiva para las contribuciones al Sistema de Seguridad Social se ve extremadamente promisoria en la situación de Brasil; representa, aproximadamente, el 30% del PNB, mientras que la participación de las ganancias alcanza un 70 por ciento.

[14] Se logró satisfacer las necesidades adicionales de financiamiento del Sistema de Seguridad Social y el presupuesto federal, las contribuciones sociales en las ventas totales han desviado el sistema impositivo brasileño del sistema internacional predominante, a medida que revive el tipo de impuestos que fue extinguido en la Constitución de 1967 por la creación del impuesto al valor agregado.

de mayores ajustes en el futuro, bajo condiciones de una reducción declinante en la recaudación de impuestos.

Adicionalmente, hay un efecto fiscal muy pequeño derivado de las ventas de la riqueza pública que ha sido la forma preferencial de privatización en Brasil, en el transcurso de los años noventa. Resultados más optimistas de programas privatizadores para el próximo trienio no exceden de 2.5% del PNB anual en ganancias fiscales (Passanezi, 1994). Ello significa que a pesar de que los programas de privatización fueran exclusivamente diseñados para cubrir los costos de la transición del sistema de seguridad social, sus efectos serían insuficientes y limitados en el tiempo.

II. Bancos públicos, mercados financieros y desarrollo

Es aceptado que los patrones financieros aplicados en América Latina no correspondieron a una relación sólida entre la circulación financiera e industrial, el sistema financiero e industrial y, el financiamiento público y privado. En consecuencia, las inconsistencias del sistema financiero de la región están vinculadas al origen mismo de la industrialización, y se revelan en la presente crisis. Los cambios actuales del sistema financiero internacional y la condición incierta del financiamiento público de América Latina han mostrado no ser factibles con los intentos de restablecer el "patrón" por medio del cual el financiamiento público y privado de largo plazo puede aumentar con base en recursos fiscales y parafiscales de origen externo. En este "patrón antiguo", los intermediarios financieros operaban créditos comerciales externos mediante transferencias derivadas de fuentes públicas y privadas. El crédito interno dependía de recursos oficiales (fiscales, parafiscales y monetarios). Este fue el sistema financiero que promovió la industrialización latinoamericana desde los años cuarenta, aunque los bancos nunca pudieron integrarse a las industrias.

En consecuencia, en el contexto actual de la internacionalización financiera, mecanismos de financiamiento de largo plazo están basados en dos movimientos complementarios en los países periféricos. El primero consiste en una mayor integración de los mercados de capital, tomando ventaja del proceso de emisión de bonos, títulos, papeles comerciales, etc., por parte de corporaciones y del gobierno; la creciente importancia de inversionistas institucionales, especialmente fondos de pensiones, compañías de seguros, fondos mutuales, fondos de inversión, etcétera, son una fuente de financiamiento de operaciones de largo plazo, y la expansión de instrumentos derivados —opciones de *swaps* y operaciones a futuro— es una manera de transferir riesgos de la tasa de cambios, intereses y precios.[15]

El segundo movimiento requiere de instituciones de créditos especiales, a menudo públicas, con fuentes de entradas apropiadas para promover actividades, sectores y segmentos específicos: agricultura, construcción residencial de ingreso bajo y mediano, comercio externo, empresas pequeñas y medianas, preservación ambiental, investigación y tecnología, etc. También existen instituciones de desarrollo orientadas hacia ciertas regiones que juegan un papel similar a los bancos estatales y regionales brasileños. Un criterio relevante en el actual debate, es que estas instituciones deberían obtener ganancias, mejorar la distribución de recursos y posibilitar la emisión de títulos en el mercado internacional, a pesar de su papel como agencias de desarrollo. Desde los años ochenta, el desarrollo de los bancos públicos en Chile, Argentina, México y Brasil demuestran cambios de estrategias. Nuestro objetivo es delinear el papel futuro de los bancos públicos en la región.

II.1. Chile, Argentina y México: la reducción de la banca pública en las estrategias de desarrollo

Desde 1973 a la fecha, Chile ha intentado instrumentar una estrategia de desarrollo dinamizada por la demanda externa, es decir, basada en aumentos de exportaciones no tradicionales e incrementos de la eficiencia, como resultado de exponer al sector competitivo en el escenario

[15] En esta misma línea, el énfasis en la desnacionalización de la infraestructura de los llamados "mercados emergentes" puede ser evaluado por las declaraciones de Jannik Lindbaeck, vicepresidente del Banco Internacional de Cooperación (IFC), compañía afiliada al Banco Mundial que apoya el sector privado por medio de créditos directos, compartir acciones *(stocksharing)* o creación de uniones de bancos comerciales. Se ha considerado que el IFC dirigirá a Brasil inversiones por un monto de US$ 5 billones para proyectos de desarrollo en infraestructura en los próximos cinco años, siempre y cuando sean dirigidos por el sector privado. "Hay oportunidades extraordinarias para inversiones privadas en la infraestructura de Brasil. Sectores como energía, telecomunicaciones, ferrocarriles y carreteras ofrecen un alto potencial. En muchos casos, el gobierno podrá gozar las ventajas de las sinergias que provocan las privatizaciones, aumentar los mercados de capitales y las inversiones privadas en infraestructura, como ya se ha podido observar en otros países de Latinoamérica" *(Gazeta Mercantil,* 22 de noviembre de 1994).

internacional.[16] Actualmente, el papel relevante del mercado en la distribución de los recursos es complementado con políticas públicas diseñadas para promover el desarrollo productivo y tecnológico.

Entre los países analizados Chile no tiene instituciones especiales de crédito, *i.e.*, todos los bancos de desarrollo son privados. Sin embargo, existe un banco comercial público (Banco del Estado) y una compañía *holding* estatal (Corporación de Fomento a la Producción —Corfo—) que tienen funciones de incentivar —promover y dirigir— a la inversión pública así como el financiamiento externo hacia actividades prioritarias. Es más, existe un Instituto de Desarrollo Agrícola (INDAP) y una Corporación Nacional Minera (ENAMI).

Desde mediados de los años setenta las instituciones chilenas de desarrollo (Corfo y el Banco del Estado) han sido reorientadas, especialmente la primera, a reducir la inversión directa y actuar más como intermediarias financieras y crediticias; por tanto, se ha reducido su papel estratégico (Castillo, 1993).

Debido al éxito alcanzado por los bancos privados desde 1990 a la fecha, las autoridades económicas eliminaron la posibilidad de que Corfo ofreciera créditos directos y reforzaron su actividad como intermediaria (banco de segundo piso). Los recursos del Banco del Estado de Chile provienen fundamentalmente de cuentas de ahorro, líneas de crédito del Banco Central y entradas de capital externo.

En resumen, se debilitó el poder financiero de Corfo y del Banco del Estado, y actualmente estas instituciones se dedican a apoyar empresas pequeñas y medianas.

En Argentina, también los bancos oficiales otorgaron apoyo a ese tipo de empresas, desarrollaron el mercado de capitales y orientaron con investigaciones técnicas y científicas al sector industrial. Las fuentes principales de recursos provinieron de depósitos internos y préstamos foráneos obtenidos de instituciones multilaterales. En el periodo más reciente de deterioro económico argentino, estos bancos utilizaron

[16] Es posible distinguir tres fases sucesivas en la liberalización económica y financiera del modelo chileno, basada ésta inicialmente en una radical liberalización interna y externa. En la primera fase (1974 a 1982) fue instrumentada una política radical de liberalización externa e interna. En la segunda (1983 a 1990), a pesar de que se mantuvieron los patrones anteriores, las políticas económicas se aplicaron de una forma más pragmática, mediante la restructuración del sistema financiero, el control de la tasa de interés y el uso de la tasa de cambio como una herramienta para dinamizar el comercio externo. En la tercera, introducida por el presidente Aylwin en 1990, la liberalización económica fue combinada con un proceso democratizador.

de manera frecuente redescuentos con el Banco Central para financiar sus operaciones, provocando una reorganización desde 1971.[17]

Es menester referirse a las siguientes instituciones: El Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), fundado en agosto de 1992 como organismo privado con tenencia de acciones estatales orientado al financiamiento de la inversión y proyectos de comercio exterior. El Banco de la Nación Argentina, de carácter comercial-estatal cuyo objetivo principal es financiar el desarrollo de proyectos productivos de empresas pequeñas y medianas. El Banco Nacional Hipotecario que enfrenta problemas desde los años ochenta, lo que ha imposibilitado una participación más autónoma y efectiva para el financiamiento del sector construcción, especialmente de casas habitación de corte popular. Finalmente, el Sector de Inversión del Banco de la Provincia de Buenos Aires, sobresale por sus operaciones con empresas medianas y pequeñas, mediante acuerdos bilaterales y líneas directas de importaciones (Saques, 1993).

Estas instituciones no han tenido un papel sustancial en la restructuración del modelo económico argentino.

Desde la reforma financiera de 1988, México redefinió las funciones de las instituciones financieras de desarrollo con el objetivo explícito de reforzar la promoción de sectores estratégicos mediante la expansión de créditos de largo plazo.[18] De acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo Financiero, las entidades financieras deberían adaptarse y reforzar la composición de sus fondos para aumentar su capacidad de apoyo, sin arriesgar los esfuerzos del ajuste financiero público. En otras palabras, los bancos públicos para el desarrollo deben estar subordinados al objetivo de ajuste fiscal.

En este sentido, se propuso que las tasas de interés en las operaciones de créditos cubrieran los costos financieros y administrativos, eliminando las transferencias fiscales del gobierno federal. En consecuencia, las

[17] Desde sea fecha, estos bancos han sido restructurados de manera drástica: desnacionalización de las entidades provinciales; prohibición temporal de nuevos contratos para restructurar el portafolio del Banco Hipotecario Nacional; clausura del Banco Nacional de Desarrolo, transfiriendo sus operaciones al Banco de la Nación Argentina, y la creación del Banco de Inversión y Comercio Externo.

[18] El sistema financiero mexicano de desarrollo está compuesto por siete instituciones especiales de crédito —Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banco Nacional del Crédito Rural, Banco Nacional del Pequeño Comercio, Banco Nacional del Ejército, Fuerza Área y Armada y la Financiera Nacional Azucarera— así como varios fondos de desarrollo —Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), Fondo de Operación y Desarrollo Bancario a la Vivienda (Fovi), Fideicomiso del Desarrollo Comercial (Fidec), Fideicomiso para Crédito en el Área de Riego y Temporal (Ficart).

políticas de financiamiento de desarrollo institucional más recientes están orientadas a reforzar la generación interna de recursos mediante el retorno operacional.

Respecto a la propiedad de capital las reformas financieras mantuvieron a los bancos de desarrollo como instituciones nacionales de créditos dirigidas por el Estado. Por ejemplo, se mantuvo el control de Nacional Financiera con 66% del capital social y el 34% restante se ofreció a mexicanos o entidades legales, imponiendo un límite máximo de control para cada 5% (exceptuando las instituciones de inversión).

Nacional Financiera (Nafin) fue fundada en 1934 y es la institución financiera más antigua de América Latina. Previamente a la reforma, operó como una banca múltiple llevando a cabo operaciones típicas de un banco comercial, de ahorro e hipotecario. La mayoría de sus recursos estaban orientados hacia la inversión del sector público para la promoción del crecimiento industrial. La restructuración provocó la desaparición de las operaciones directas, reorientó los préstamos hacia políticas sociales y empresas pequeñas y medianas y amplió sus actividades de consultoría.

La mayoría de los recursos de Nafin provienen de organizaciones financieras multilaterales, a pesar de que el Programa Nacional de Desarrollo Financiero tiene un esquema de autofinanciamiento mediante operaciones de retorno para instituciones de desarrollo.

Los incentivos a empresas medianas y pequeñas se han convertido en el principal objetivo de Nafin: 52% del monto total de sus préstamos fueron dirigidos a corporaciones que tienen un máximo de 15 trabajadores (BNDES, 1992).

Finalmente, haremos algunos comentarios sobre las fuentes e inversiones de los recursos de Nacional Financiera: *1)* la predominancia de empresas pequeñas y medianas puede provocar problemas, ya que implica omitir recursos de financiamiento para inversiones estratégicas en el desarrollo industrial; *2)* hay una extremada fragilidad en términos de financiamiento debido a la dependencia en una sola fuente, *ie.*, instituciones multilaterales. Ello aparece de manera más evidente si se considera la alta rigidez impuesta a los requerimientos de inversión, lo cual restringe su desempeño autónomo.

La banca pública mexicana es un ejemplo extremo del proceso que también afectó a Chile, Argentina y, de un modo diferente, a Brasil, como veremos a continuación.

II.2. Brasil: la posibilidad de una banca pública de desarrollo

En Brasil los bancos públicos son todavía una fuente importante de financiamiento para diferentes actividades, tanto del sector público como privado.

El sistema BNDES está compuesto por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social y sus subsidiarias Finame —Agencia Especial para el Financiamiento Industrial— y BNDESPAR-BNDES, Corporación de Fondos Compartidos. Conjuntamente con los bancos estatales de desarrollo y los portafolios de los bancos comerciales estatales constituyen casi la totalidad del llamado Sistema Financiero de Desarrollo de Brasil. Los bancos estatales son esencialmente responsables de la transferencia de recursos (80% de los préstamos federales, fundamentalmente de BNDES y del Banco Federal de Ahorro). También se debe mencionar que el Banco de Brasil actúa como agente financiero del Tesoro Nacional y es el proveedor de créditos agrícolas.

El análisis de composición de los préstamos confirma un cambio en la estrategia del sistema BNDES en la segunda parte de la década de 1980: la proporción de pagos del sector público cayó desde 1986 de manera sostenida. Dado que fue imposible contrarrestar esta caída con nuevos préstamos al sector público por la ausencia de demandas de préstamos con retorno seguro, ello provocó una fuerte caída en los pagos reales desde 1988 en adelante. Esta reducción no creció más debido a que el Sistema BNDES empezó a trabajar con exportadores del sector privado, especialmente de la celulosa y el papel que tenían una inversión factible incluso en el contexto de la crisis interna.

Paralelamente a esto, el financiamiento del sistema BNDES se concentró en sus recursos propios en medida que perdían importancia los medios tradicionales. En 1990, los bienes del Departamento Nacional del Tesoro cayeron a cero y los recursos externos tuvieron una trayectoria similar debido a los obstáculos en las negociaciones con la comunidad financiera internacional.

Esta situación provocó que el sistema BNDES adoptara un criterio privado en el manejo de recursos que puede ser caracterizado como una "estrategia de sobrevivencia". En otras palabras, es resultado del periodo en que el papel de BNDES estuvo indefinido y su financiamiento se concentró en sus propios recursos (IESP/FUNDAP, 1993).

La extensión del desempeño del sistema BNDES en varias industrias y sectores de infraestructura básica depende de la redimensión del papel

del Estado en la economía brasileña, en particular, en la adopción de una política industrial consistente y en el comercio exterior. En caso de adoptar una política de promoción industrial, el principio rector de su comportamiento debería tener como objetivo incrementar la competitividad de las corporaciones brasileñas: capacidad tecnológica, adopción de nuevos modelos organizativos, recuperación de infraestructura básica y reacomodo de la organización industrial.

Después de las reformas monetarias y financieras en el periodo 1985-1986, el Banco de Brasil se consolidó como una institución de un subsistema de créditos —Sistema Nacional de Créditos Rurales— con tasas de interés negativas adoptadas por el sector público. En otras palabras, el crédito subsidiado fue el mayor instrumento de la política agrícola hasta mediados de los años ochenta.

La fuente principal de entradas de recursos para este subsistema fue el Presupuesto Monetario, independiente del Presupuesto Fiscal, siendo la "conta-movimento" (una cuenta entre el Banco de Brasil y el Banco Central que automáticamente valida los préstamos otorgados por el primero) uno de los mecanismos que lo hizo posible. Mediante esta herramienta, el Banco de Brasil pudo realizar operaciones, incluyendo el presupuesto monetario, caracterizadas como prerrogativas de emisión monetaria. Otras inversiones necesarias fueron creadas como recursos complementarios: 15% de los depósitos demandados de instituciones bancarias públicas y privadas tuvieron que ser dirigidos hacia el crédito rural.

En 1986 el Banco de Brasil perdió este poder de emisión. En el nuevo arreglo institucional que remplazó el mecanismo antes señalado de "conta-movimento", se permitió que los recursos del sistema de entradas del Tesoro se convirtieran en un factor importante para asegurar la estabilidad de financiamiento para la agricultura así como para las operaciones requeridas por el gobierno. Adicionalmente, en febrero de 1987 fue creada la Cuenta de Ahorros Rurales para compensar la ausencia de fondos. Ello incrementó de manera considerable y fue el cambio más significativo en el esquema de deudas del Banco de Brasil.

La introducción de los ahorros rurales no creó suficiente entrada de dinero para contrarrestar, por un lado, la reducción de los recursos presupuestales (debido a la crisis financiera del Estado), y por el otro, la caída de recursos obligatorios para la inversión (porcentaje de los depósitos de demanda que se redujo por la desmonetización de la economía durante el proceso inflacionario). Desde fines de los ochenta

y principios de los noventa, el Banco de Brasil perdió gran parte de su capacidad de instrumentación de políticas y decreció significativamente su dominio como instrumento de decisiones económicas del Estado (IESP/FUNDAP, 1993).

En el proceso de redefinición del papel del Banco de Brasil como banco oficial —parte de un programa más amplio para la recuperación del desarrollo— sus posibilidades estratégicas podían variar desde otorgar apoyo financiero a diferentes actividades productivas, particularmente en el sector agrícola, hasta únicamente contribuir con el financiamiento del Tesoro. Considerando su participación de alrededor de 15% en el total de operaciones crediticias, se mantiene como un instrumento potencial para realizar cambios estructurales en el mercado financiero brasileño. En otras palabras, podría tener como objetivo introducir cambios en los métodos competitivos y el comportamiento microeconómico, tales como alargar los términos de los préstamos asumiendo riesgos relacionados con el financiamiento de la inversión productiva, cofinanciado con BNDES y los bancos privados, etcétera.

En relación con los bancos estatales la creciente concentración de operaciones de crédito en el sector público indica que no es posible considerar que un agente financiero de esa naturaleza actúe de manera aislada (ante el desequilibrio fiscal), dado que ha sido el elemento central para el desarrollo del financiamiento estatal en los últimos años.

Los bancos estatales se comprometieron con operaciones en el interior de sus propios estados, empezaron a enfrentar serias dificultades operacionales y severos procesos de deterioro de la riqueza pública, provocando inestabilidad y crisis permanente. La estructura de los pasivos de los bancos estatales fue financiada mediante la emisión de títulos, a menudo con las mayores tasas del mercado. La composición de sus pasivos consiste en empréstitos y recursos de instituciones oficiales, especialmente créditos del Banco Central. Ésta fue la alternativa que se encontró para contrarrestar las pérdidas con el apalancamiento de los recursos externos.

De hecho, la política del control del déficit y del crédito al sector público redujo el financiamiento de actividades, y provocó que los gobiernos estatales concentraran su demanda de créditos en instituciones estatales (contabilizando en 1988, 33% del total de créditos otorgados a los gobiernos estatales y 46% en 1989), y mediante operaciones de apalancamiento financiero basadas en los ingresos presupuestales futuros (que en 1988 representaron 57.2% de los contratos y 97% en 1989).

Es más, las operaciones con títulos públicos federales ocuparon el vacío dejado por los préstamos y se constituyeron en una fuente particularmente importante de financiamiento como un desempeño estratégico de los estados más grandes (IESP/UNDAP, 1993.)

Las propuestas de discusión para enfrentar tales problemáticas son: redefinición de las relaciones intergubernamentales, restructuración de la contabilidad entre diferentes áreas gubernamentales, aseguramiento de las deudas de los bancos estatales, privatizaciones, etcétera. Desde nuestro punto de vista, el asunto relevante no es si sobreviven o no los bancos estatales, sino el lugar que ocuparán en la restructuración de los términos financieros del sector público y el establecimiento de nuevos pactos federales en la distribución de los recursos y las tareas entre áreas gubernamentales, así como la redefinición de las relaciones financieras intergubernamentales.

De hecho, el punto nodal en el financiamiento público brasileño está relacionado con el futuro de BNDES y el Banco de Brasil. Pueden ser instrumentos útiles en la restructuración del sistema financiero para resolver el problema histórico del financiamiento de largo plazo en este país. En cooperación con los bancos y corporaciones privadas, podrían estar en posibilidades de promover un fuerte gasto sostenible en inversión industrial, agrícola y en sectores de infraestructura.

II.3. Consideraciones generales

Finalmente, algunas consideraciones generales sobre los bancos de desarrollo de América Latina: información disponible sobre el financiamiento de bancos públicos de la región muestran la importancia de los recursos financieros oficiales externos —tanto bilaterales como multilaterales— especialmente en los sectores de infraestructura básica. El regreso de América Latina a los mercados financieros internacionales ocurrió fundamentalmente mediante los mercados de capital, ligados con los procesos de aseguramiento, lanzamiento de papeles comerciales y bonos, ADRS, etcétera. El acceso a estos mercados es muy selectivo, y básicamente satisface la demanda de recursos de grandes corporaciones y agentes de primera línea. En consecuencia, el sector público tiene su capacidad financiera fuertemente restringida, con excepción de algunas empresas públicas con una situación financiera aceptable que no ha sido aún desnacionalizada.

Por supuesto, el financiamiento externo privado al sector público ha sido fuertemente reducido desde la crisis de deuda e incluso se ha vuelto negativo en términos reales para algunos países. Simultáneamente, los fondos oficiales para el financiamiento público están sumamente limitados. En consecuencia, la recuperación del financiamiento externo ocurrió sólo para algunos agentes económicos. De este proceso están excluidas empresas que no han sido calificadas en términos de tamaño y riesgo, especialmente empresas pequeñas y algunos sectores públicos que tienen concentrada su responsabilidad en infraestructura social. Incluso si las empresas privadas pequeñas acceden a recursos externos —por medio de agentes financieros que tienen acceso al mercado internacional— deben asumir un mayor costo financiero.

En consecuencia, el sector público a cargo de la infraestructura básica, depende exclusivamente de recursos internos y propios. Ello nos presenta el problema de aumentar los recursos internos para la inversión, específicamente incrementar los "ahorros" del sector público. Sin embargo, dado que este proceso es más factible en el contexto de crecimiento económico, y este último requiere de inversiones estratégicas inmediatas en el sector público, se vuelve indispensable un aumento de los recursos financieros oficiales externos. La participación del sector privado en infraestructura se discutirá más adelante.

En Brasil, los bancos públicos todavía representan una fuerza financiera estratégica. Podrían volverse relevantes en la instrumentación de una política económica creativa y progresista. En los otros tres países, los bancos fueron excluidos del liderazgo del proceso financiero, y el cambio de esta situación requiere transformaciones políticas completamente diferentes.

III. EL FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA

Desde nuestro punto de vista, la coordinación por parte del Estado de la inversión en infraestructura es crucial para una estrategia que busca estabilización y desarrollo en la región.

Sin embargo, desde los años ochenta las políticas de estabilización en América Latina han debilitado este tipo de acciones, con raras excepciones. En consecuencia, esta inadecuada solución al problema de infraestructura está relacionada con la naturaleza de los ajustes y las políticas de restructuración en el proceso de dichos países. Es decir, estas políticas no han permitido una consistencia fiscal que pueda crear

condiciones de largo plazo en el financiamiento público y la inversión. Empero, el problema es más complejo que el propio diagnóstico del Banco Mundial que se centra en las inadecuaciones e insuficiencias del sistema de incentivos para estimular la construcción de infraestructura.[19]

Nuestro diagnóstico no excluye aumentos de la participación del sector privado (administración comercial y competencia), tampoco minimiza la necesidad de cambios institucionales. Sin embargo, postula la necesidad de mantener el papel jugado por el sector público en la economía de América Latina, especialmente en Brasil y México. Su dimensión geográfica y dilemas respecto a la estabilización, crecimiento, distribución del ingreso, conjuntamente con la inversión en infraestructura, no aceptan soluciones exclusivamente privadas.

Consideraremos a Brasil como un ejemplo ilustrativo de los puntos arriba mencionados. Durante los años noventa Brasil ha invertido aproximadamente US$ 7 754 millones anuales en infraestructura. Este monto corresponde a los gastos de las empresas controladas por el Estado que contabilizaron este tipo de inversión, puesto que el gobierno federal, estatal y municipal, así como el sector privado tienen una proporción insignificante en los desembolsos de los sectores de transporte, energía y comunicación.[20] En Brasil, desde los años cincuenta hasta la fecha, el sector público federal —mediante sus corporaciones— ha sido el responsable de proveer infraestructura.

En relación con los recursos financieros hay una absoluta predominancia de autofinanciamiento (mediante tarifas) y los recursos de largo plazo son obtenidos por las propias corporaciones estatales. Antes de la crisis financiera pública, en la mitad de los años ochenta, la proporción del Tesoro en el monto total de fondos era significativa. Sin embargo, en los años noventa, se ha vuelto irrelevante. El monto que se requiere para inversiones futuras indica que los patrones de financiamiento y control para alcanzar aquél deberá provenir de instituciones privadas. No hay suficientes recursos públicos, ni del Tesoro ni de las empresas estatales, que permitan enfrentar las necesidades existentes ni las tres áreas de infraestructura estratégicas anteriormente mencionadas.

[19] "Este reporte identifica la causa central del pasado mal desempeño en incentivos institucionales inadecuados para mejorar la provisión de infraestructura. Para promover un servicio de entrega más eficiente, se requiere modificar los incentivos mediante la administración comercial, competitiva y la participación de los usuarios" (El Banco Mundial, 1994, p. iii). De acuerdo a la definición del Banco Mundial la "Administración comercial incluye autonomía, contabilidad y objetivos muy bien definidos, se centra en proveedores de servicios de infraestructura con mayores eficiencias y satisfaciendo las necesidades de los demandantes. La competencia otorga a los usuarios opciones que pueden satisfacer mejor sus necesidades y obligan al proveedor a volverse más eficiente y responsable. La participación de los usuarios y los tenedores de acciones desde el diseño, operación y mantenimiento de la infraestructura, también se vuelve central para un mejor resultado, particularmente en áreas donde la competencia está limitada". (El Banco Mundial, 1993, p. iii).

[20] La construcción del metro y sanidad pública son excepciones, dado que el gobierno es el responsable de sus inversiones.

Esta realidad se refleja en el programa del gobierno brasileño para el periodo 1995-1998. De acuerdo a éste, 50% de la inversión en infraestructura será financiada por recursos públicos, mientras que la otra parte se financiará con fondos privados.[21]

Este programa también anticipa un aumento considerable en el monto de recursos invertidos. La actual administración intenta invertir US$ 75 billones en transporte, US$ 43 billones en energía y US$ 18 billones en telecomunicación ("Mâo à Obra Brasil, 1994: 42). El monto total de estos tres sectores corresponde a una inversión de US$ 18 750 millones anuales, que implica una cantidad mayor que el doble de los gastos anuales realizados de 1990 a 1994 (en promedio US$ 7 754 millones).

Considerando recursos financieros por un monto de US$ 100 billones para un periodo de cuatro años, cambios en la composición de sus recursos demandarán grandes esfuerzos. En el patrón previo (1990-1994) 80% provenía del presupuesto, incluyendo los recursos netos de las empresas estatales y otros fondos de largo plazo. De acuerdo con el nuevo patrón (1995-1998), el presupuesto sólo contabilizaría 15%, mientras que el Fondo Nacional de Desarrollo proporcionaría 20% y los recursos públicos financieros obtenidos en el mercado internacional de capitales alcanzarían 15%. Esta sería la forma en que el sector público recaudaría US$ 50 billones para este programa. El Fondo Nacional de Desarrollo (FND) estaría en parte compuesto por reservas internacionales y sería administrado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Los recursos privados estarán compuestos por ingresos de privatizaciones (15%), mercado de capital internacional (15%) e inversiones comerciales (20 por ciento).

[21] Véase Mâos à obra, Brasil —Proposta de Governo Fernando Henrique Cardoso ("Vamos a trabajar, Brasil") Propuesta de la Administración de Fernando Henrique Cardoso, capítulo II, 1994.

Prosiguiendo con la argumentación, la amplia participación del sector privado requiere no sólo de un escenario de estabilización monetaria, también necesita de expectativas de inversión y demanda agregada que deberán serán estimuladas por el comercio nacional e internacional, para invertir en infraestructura.

El reto es aumentar el monto de la inversión anual de 2% del PNB (1990-1994) a 5% del mismo (1995-1998). En otras palabras, Brasil intenta en relación con los países en desarrollo remontar el estancamiento relativo de este sector. El Reporte del Banco Mundial (1994:92) apunta que la inversión estatal en la infraestructura de servicios corresponde a 4% del PNB en promedio en dichos países "pero frecuentemente necesita ser aumentado". De acuerdo con este reporte, dicho porcentaje deberá subir 7% en Asia en los primeros años del próximo siglo.

Actualmente los países en desarrollo gastan alrededor de US$ 200 billones anuales en servicios de infraestructura, proviniendo "alrededor de 90% de éstos, de los impuestos sobre ganancias o intermediarios por el gobierno" (El Banco Mundial, 1994:89). Este mismo reporte se refiere a la dimensión de los esfuerzos requeridos para invertir en esta área: la "inversión privada agregada en infraestructura oscila actualmente en alrededor de US$ 15 billones al año o aproximadamente 7% de los US$ 200 billones que son gastados anualmente en infraestructura en estos países" (El Banco Mundial, 1994:93).

Esta realidad muestra la inequívoca necesidad de un periodo de transición de largo plazo. El sector público no puede retirarse súbitamente de la escena y esperar que la inversión del sector privado responda a cambios legales, institucionales y regulatorios. Considerando la presionante demanda, este tipo de inversiones no debería ser delegada a decisiones riesgosas de las empresas del sector privado, porque provocaría mayor incertidumbre y demora en el propio desarrollo.

El caso de Argentina ilustra esta transición. En este país la inversión pública en infraestructura oscila entre 1 y 3% del PNB, dado que comenzaron con anterioridad los proyectos en energía, aunque la inversión pública muestra una tendencia hacia la baja. A principios de los años noventa el bajo nivel de inversión pública se debía a una restricción extrema de liquidez y a problemas de solvencia del Estado, después de la crisis de la deuda. La inversión pública será estructuralmente menor porque el Estado ha desnacionalizado casi todas las empresas estatales. Un estudio hecho por el Ministerio de Economía, Servicios y Trabajo Públicos (1993), pronostica una inversión en infraestructura de 35 444 billones de pesos para el periodo 1992-2000, proviniendo 26 424 millones de pesos del sector privado y 9 020 billones del sector público. Estos datos refuerzan las reducciones planificadas en inversión pública, incluso en un sector que tradicionalmente ha sido responsabilidad del gobierno (Fanelli & Damill, 1994).

Esto nos deja el problema del financiamiento de la infraestructura sin responder: la mayoría de la inversiones del sector público contaban con inversión de organizaciones de créditos multilaterales, a los cuales el sector privado no tiene acceso. Es necesario que los mecanismos financieros del mercado —tanto internacional como doméstico— operen con una relativa estabilidad en el suministro de fondos de inversión de largo plazo. De otro modo, el sector privado no podrá llevar a cabo su tarea en la formación del capital interno, a pesar del mayor margen de autofinanciamiento de las empresas privatizadas (aumento de tarifas).

En consecuencia, nuestro análisis indica la necesidad de que el sector público coordine los patrones de financiamiento y programas de inversión para que la porción del crecimiento en el sector privado sea sostenible en el tiempo y organizado con base en varios criterios, no sólo en términos de ganancias, sino también de acuerdo a las necesidades económicas y sociales de cada país.

Desde esta perspectiva, los conceptos y acciones defendidos por el Banco Mundial, deben ser aplicados como "proyectos financieros, contratos creíbles, riesgo compartido, riesgo cambiario, riesgo de país, bandas de mercado, privatizaciones" (El Banco Mundial, 1994:93-107).

A pesar de su posición clara en favor de las privatizaciones y liberalizaciones, el Banco Mundial advierte: "Moverse de la actual dependencia en el financiamiento público que, aún es muy fuerte, hacia el sistema del futuro de mayor patrocinio privado, es un proceso largo que puede ser muy doloroso" (El Banco Mundial, 1994:108). Las opciones abiertas a los países dependerán de su capacidad de administración. En consecuencia, países con mercado de capital pobremente desarrollados y con débiles intermediarios financieros no tienen más opción que "reforzar instituciones financieras especializadas en infraestructura" (El Banco Mundial, 1994:108).

Entonces, el problema se complica. Si se admite que los mercados de capital son la *pièce de resistance* de los procesos en un contexto de intermediación financiera, no solamente se debe considerar la extensión de desarrollo de estos mercados. Debe analizarse la extensión de

la incertidumbre, riesgo, volatibilidad, tal como fue observado en Nueva York (1987), Tokio (1990) y México (1994-1995). Los gobiernos de América Latina no pueden ni renunciar a la coordinación previamente mencionada —incluyendo el control en el movimiento de capitales en la balanza de pagos— ni detener el papel estimulador de sus bancos públicos en la ingeniería financiera de la infraestructura.

El papel de la inversión privada en la infraestructura es importante para algunos proyectos específicos y en áreas particulares en que la rentabilidad está asegurada por consumidores de niveles de ingresos altos y medianos. La inversión privada puede tener una participación importante en telecomunicaciones, electricidad y petróleo. No obstante, las necesidades de inversión en infraestructura en la región latinoamericana son tan grandes que el sector privado no podrá enfrentarla, si se retira completamente el sector público de esta actividad, porque los llamados "sectores sociales" —transporte público, sanidad pública, etc.— requieren altos montos de recursos y el sector público necesita (o debiera) ser el proveedor principal.

De acuerdo con el Banco Mundial "Las buenas noticias son que las empresas privadas se han incorporado en una amplia gama de países y proyectos (...) reformas legales y regulatorias se están llevando a cabo (...) proveedores de infraestructura están siendo privatizados (...) está aumentando la inversión directa extranjera de nuevos empresarios en infraestructura (...) [así como] el flujo de portafolios de capital (...) el crecimiento de los mercados de capital domésticos son una fuente de optimismo (...) [el] financiamiento va detrás de las empresas" (El Banco Mundial, 1994:108).

De acuerdo a nuestra interpretación es bienvenida la participación del sector privado, pero es insuficiente.

CONCLUSIÓN

El financiamiento público en la región latinoamericana no ha sido resuelto ni en términos de control de la inflación, ni en relación con su papel de promotor del desarrollo.

A pesar de la necesaria, indispensable y firme expansión de la porción privada de la economía, ambos procesos de la realidad económica social de la región, requieren de la presencia de un Estado restructurado, con fuertes fundamentos fiscales y financieros.

En este sentido es vital reorganizar el financiamiento público y proporcionar a éste, una amplia capacidad financiera en asociación con el sector privado. El paradigma dominante de la política económica no permite que se dé esta posibilidad y condena al Estado a realizar ajustes fiscales permanentes (México, Argentina y Brasil). Estos ajustes se tornan cada vez más difíciles para suprimir los activos públicos. También provocan una creciente inestabilidad debido a los desequilibrios en la balanza de pagos, al considerar la reinante incertidumbre monetaria y financiera de la región periférica, inevitablemente inserta en la economía internacional.

Al principio de la segunda parte de la década de los noventa ésta es la realidad en tres de los países analizados: Argentina, Brasil y México. Ninguna de estas economías puede considerarse ajustada y restructurada. Argentina y México siguieron el paradigma dominante que resultó en la continuación, e incluso deterioro, de la inestabilidad monetaria, fiscal y de tasa de cambio, aunque sus tasas de inflación son menores o estuvieron bajas por un largo periodo. Ambos países están muy lejos de tener sus finanzas públicas organizadas de manera consistente para lograr estabilización económica y desarrollo. Al contrario, las últimas turbulencias en el mercado de capital indican que el ajuste fiscal es inseguro y tiende a colapsarse por la presión de las tasas de interés internas, antes que las alternativas "anclas" monetarias y de tasa de cambio surjan como soluciones reales.

La política económica de México evidencia tal situación desde que comenzó con problemas en su balanza de pagos. El fracaso del "Consenso de Washington" se demuestra en la devaluación de la moneda, pérdida de reservas internacionales, incapacidad del banco central para actuar como prestamista de última instancia y deterioro de la estabilidad monetaria.

Lo mismo se aplica para Argentina con respecto al modelo de ajuste. Es cierto que la situación económica de Argentina no está tan deteriorada como la mexicana. Sin embargo, creemos que es un problema de tiempo. Los empresarios no han sido capaces de ordenar sus deudas, el sistema bancario se encuentra ante una fuerte presión por sus condiciones sospechosas en activos y el balance fiscal no está asegurado. Con respecto a este punto, deben resaltarse los últimos esfuerzos gubernamentales por aumentar los impuestos. En otras palabras, nuestra hipótesis es que tan pronto lo permita el calendario político (elecciones presidenciales), ocurrirán cambios significativos en la política económica argentina.

En el caso de Brasil debe ser entendido que la lógica del Plan Real —incluso en su fase inicial— llevaría a una toma de decisiones en política económica (si no ocurriesen las recientes crisis en Argentina y México) similares a las de México: acelerar las privatizaciones, sobrevaluar la tasa de cambio (con una política de banda de flotación), déficit comerciales, dependencia en el financiamiento externo y "ajuste fiscal" como un "ancla" de último recurso.

En este contexto, creemos que Brasil no podrá reorganizar sus finanzas públicas para apoyar la estabilidad monetaria y reordenar con éxito su estructura productiva. Sin embargo, si se analiza la crisis en los países anteriormente mencionados, hay en Brasil una posibilidad de cambio en política económica, aunque sin las condiciones particulares favorables (hasta ahora) del caso chileno.

En Brasil, actualmente, el Plan Real se enfrenta a un periodo de transición. La tasa de cambio dejó de ser un "ancla", la política de liberalización está cambiando, altas tasas de interés reforzarán la indexación y la estabilidad lograda hasta ahora no arroja expectativas favorables en el futuro cercano.

En Chile ya se hicieron los cambios en la estructura productiva y la estabilización de precios pareciera haber sido un "ancla efectiva" debido a la empresa estatal del cobre, que permite ventas en dólares, y también debido al manejo gubernamental de los mercados de capital, monetarios y de tasas de cambio que no están relacionados con la "liberalización globalizadora" y permite la protección del financiamiento público.

Una vez que concluya la restructuración en este país, sería interesante preguntarse acerca de la incertidumbre que la economía internacional puede provocar a la estabilidad cambiaria y los fundamentos fiscales y monetarios de su sector público. Y, por último, pero no menos importante, qué tipo de sociedad creará este "modelo económico" con respecto a la democracia social y la igualdad.

Anteriormente sostuvimos que el papel de los bancos públicos se redujo en forma considerable en Argentina, Chile y México. Ello es mucho más claro en comparación con el llamado periodo de "sustitución de importaciones". Sus actividades se restringen a financiar sectores no estratégicos (empresas pequeñas y medianas que no son atendidas por la banca privada). Consecuentemente, los bancos públicos parecieran no tener ninguna función estratégica en la estabilización y desarrollo de esos países.

Dada la resistencia de Brasil para adoptar el paradigma dominante, aún tiene oportunidades para que sus bancos públicos sean promotores del desarrollo, aunque no podrán jugar el papel central que tuvieron en el pasado. Sin embargo, los bancos públicos pueden convertirse en una herramienta importante dentro de un proceso de restructuración productiva que no excluya como objetivo realizar una "nueva industrialización" incluyendo un cofinanciamiento con el sector privado. De hecho esto último puede transformarse en un elemento muy importante para crear un esquema sólido de financiamiento de largo plazo, conjuntamente con inversionistas institucionales, en el que tanto el sistema industrial y el financiero actúen de manera más articulada en sus decisiones de inversión y ambos compartan los riesgos y la incertidumbre. Esto presupone la existencia de un banco central que no solamente sea el guardián de la moneda, sino también oriente al desarrollo de la producción como un virtuoso prestamista de última instancia, a pesar de su "independencia".

El financiamiento de la infraestructura no debe ser dejado a la lógica del mercado de capitales y de la "comunidad comercial de infraestructura" de América Latina, tanto por razones económicas como por desequilibrios regionales, fuertes características de la región, en especial en los países grandes como Brasil y Argentina. La participación creciente del sector privado es esencial, siempre y cuando sea sujeto a un periodo de transición, en el que se asegure el papel del Estado como inversionista de programas y coordinador de su sistema financiero.

El resultado de las últimas décadas de políticas de restructuración y ajuste, vuelven absolutamente esencial revisar el paradigma neoliberal como conductor de estos procesos. Sobre una base financiera y fiscal sólida, las economías latinoamericanas podrían redefinir su estrategia de participación en esta nueva fase cualitativa del capitalismo internacional, sin ceder en su propio desarrollo financiero y productivo, pudiéndose asociar de manera virtuosa con el financiamiento y la inversión externa. La condición *sine qua non* es que exista un Estado fuerte en términos políticos y democráticos, que sustente la economía pública, anclada en bases monetarias y fiscales que a su vez sean estables y dinámicas en este proceso de restructuración.

En resumen, es importante notar que las propuestas de reformas sustentadas por el paradigma neoliberal no sobrevivirán debido a los conflictos económicos, sociales y políticos ocurridos en México, Argentina y Brasil. La única excepción sería Chile, donde se ha concluido de

manera exitosa el proceso, a pesar de que no es un ejemplo exacto del liberalismo. Anteriomente ilustramos esto, argumentando que el papel del sector público cuprífero promovió un equilibrio fiscal mediante la acumulación de recursos en dólares, el papel que tuvo el Estado en la promoción de la agricultura moderna (en la reforma agraria, durante el periodo de Allende) y el apoyo a la reorganización industrial.

Nos parece que el fracaso relativo y precoz del paradigma neoliberal en América Latina deja abierto el problema de la cambiante naturaleza del sector público y sus necesidades financieras.

Queremos argumentar que en esta región la posibilidad de estabilidad monetaria, desarrollo económico, justicia social y democracia, está fuertemente asociada con la importancia del sector público. Por supuesto, su actuación no es, ni debe ser, la misma que existió entre 1940 y finales de 1970, durante el periodo conocido como desarrollismo nacional. La propiedad estatal de las empresas dejará ser un factor importante.

En esta "nueva" etapa el sector público de los países capitalistas periféricos necesitará de una extraordinaria firmeza financiera, fiscal y en la tasa de cambio para coordinar y regular, de manera efectiva, la participación de sus países en el "capitalismo global".

En otras palabras, incluso si estos países tuviesen crecimiento económico no hay certidumbre de que se resuelvan los problemas sociales. Esto no sólo es cierto debido al enorme "stock de pobreza", sino también por la conocida tendencia al "desempleo estructural" originado por las innovaciones tecnológicas. El nuevo sector público de la región deber ser más fuerte en términos fiscales, balanza de pagos y fundamentos financieros. Esto, en lo general, significa que los Estados nacionales deberán conducir un cambio sustancial en el ingreso y la distribución de la riqueza para financiar sus necesidad futuras.

Investigación Económica 214, octubre-diciembre de 1995, pp. 277-290

LA REPUTACIÓN ASIMÉTRICA, DEVALUACIONES Y LA ENFERMEDAD DE NO CRECIMIENTO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO: A PROPÓSITO DE LA CRISIS DEL PESO *

PAN R. YOTOPOULOS **

Se puede pensar en el desarrollo económico como un campo de la economía que empezó después de la Segunda Guerra Mundial, lo cual no quiere decir que el desarrollo no se llevaba a cabo antes, sino que existía y al respecto, Kuznets ha escrito de manera persuasiva. No obstante, en la época del *laissez-faire,* en los años veinte por ejemplo, la doctrina universal fue muy sencilla: mercados libres y moneda sana. Si uno ciudara lo primero, el desarrollo se cuidaría solo. Dentro de los límites de mercados libres y monedas sanas, no cabía mucho espacio para la economía de desarrollo.

En el periodo de la posguerra, la doctrina universal cambió a favor de una estrategia activa de desarrollo y de moneda controlada. El enfoque de esta estrategia de desarrollo fue una política de industrialización basada en la sustitución de importaciones, apoyada por tipos de cambio fijos, restricciones al capital extranjero y control del comercio. En este régimen, y hasta mediados de los años setenta, el mundo experimentó un crecimiento sin precedente.

Después de la crisis petrolera y la bonanza deudal de fines de los setenta, el paradigma comenzó a cambiar de nuevo. Por los años ochenta, había una doctrina universal nueva aunque en su fundamento era relativamente antigua: liberalización y moneda sana. Esta política ha sido nombrada el *Washington Consensus,* no tanto en honor de la capital norteamericana, sino para designar el eje principal de las ins-

* Traducido del inglés por Thomas Powers y Sara Hidalgo.

** Stanford University, EU.

tituciones financieras internacionales y el centro de la mayoría de las reuniones relacionadas con los problemas del Tercer Mundo.

1. Dos maneras de acercarse a la moneda sana

La esencia de la moneda sana consiste en exponer a la moneda nacional a competencia directa con las (reservas) extranjeras por medio de la liberalización del mercado cambiario externo. El remover las restricciones en moneda extranjera es la base del *Washington Consensus* y de varios programas de estabilización y ajuste estructural que actualmente funcionan en los países en desarrollo más endeudados en el mundo. En el tablado de acceso sin restricciones a la moneda extranjera, se han elaborado dos argumentos básicos:

a) El llamado Plan Latino utiliza el tipo de cambio como ancla nominal para dar estabilidad a la economía real. Consiste en tipos de cambio fijos (pegados); funciona a corto plazo y, cuando empieza a fracasar (como siempre pasa), el diagnóstico terminal es que ha llevado a una apreciación de la moneda nacional.

b) La alternativa y el plan más común fuera de América Latina, permite que el tipo de cambio flote libremente para corregir los precios comerciables y no comerciables y así estabilizar la economía real. Cuando este plan fracasa, e inevitablemente fracasará, el diagnóstico es que ha traído una depreciación de la moneda nacional porque las ganancias temporales son rápidamente desplazadas por la inflación. En fin, el remedio reprobado de la devaluación suele atraer mayor incertidumbre macroeconómica y menor inversión.

Procederé a postular la nueva y provocativa tesis relativa a que estas dos variantes del *Washington Consensus* son indistinguibles funcionalmente y, de hecho, erróneas, pues fijan equivocadamente los precios. Asimismo, crean un prejuicio comercial dentro de la economía que lleva a los países en desarrollo a colocar sistemáticamente mal sus recursos, con un gran costo al crecimiento y con detrimento del desarrollo. En el proceso cambian la distribución de ingresos a favor de los ricos.

En lo que respecta al enfoque hacia México, la devaluación más reciente del peso proveerá la real motivación para el resto de este documento. La discusión sobre México se aplica de igual manera a cualquier otro país en desarrollo que haya abierto su cuenta de capital y haya dado a sus ciudadanos acceso sin restricciones al cambio extranjero. Estas características se pueden calificar como futuros "fracasos del peso" en los países tercermundistas más endeudados que actualmente se encuentran bajo regímenes de estabilización y ajuste estructural.

Después, el asunto se generaliza al enfocarse a los efectos adversos sobre el crecimiento que pueden traer las devaluaciones y los prejuicios comerciales excesivos en los países en desarrollo.

2. El fracaso del peso mexicano: bienestar para los ricos

Entre observadores serios ha habido dos opiniones (en su mayoría complementarias) respecto a por qué fracasó el peso. Una es la historia de los fundamentos, y la otra es la del asalto de capital especulativo extranjero.

La de los fundamentos tiene cierto mérito. Ha habido una deuda persistente en la cuenta corriente, la diferencia entre lo que México gana de sus exportaciones y lo que paga por sus importaciones y por el monto de la deuda externa. A fines de 1994, había crecido para formar el 7.6% del PIB. La liberalización de una economía reprimida tenía que contribuir al déficit. El remover restricciones antiguas sobre las importaciones, el reducir barreras arancelarias y el abrir la economía al mercado mundial impulsó el aumento de las importaciones. El movimiento consumista se refleja en el descenso de la tasa de ahorro personal de un 15% del PIB en 1988 a un 7.4% en 1994. ¿Cómo se financió el deseo mexicano para consumir más y ahorrar menos? Aquí la segunda parte de la historia, la inundación de financiamiento extranjero.

El capital neto extranjero que llegó a México en 1994 aumentó a 30 mil millones de dólares. Muy poco de éste tomó la forma de capital con equidad de inversión corporativa en plantas y equipo. Y muy poco también fue de deuda gubernamental a largo plazo, que desde sus puntos más altos anteriores a la crisis había sido reducido en gran escala. Parte del capital extranjero fue destinado al déficit comercial. Esto es lo que Keynes había llamado demandas de transacciones para el cambio extranjero.

Keynes también distinguió un segundo motivo para transacciones en moneda extranjera. La mayoría del capital que fluía hacia México

representó un excesivo ingreso de capital financiero a corto plazo y de capital de cartera que cabe dentro del modo especulativo. Así que la segunda historia se enfoca en la marcha ciega de la banca multinacional y fondos inversionistas para hacer préstamos en los mercados emergentes. En la crisis mexicana, el lado de la oferta también tiene mérito.

Pero la "parranda" de importación no puede explicar el derrumbe total, y el abasto de capital extranjero financiero no fue forzosamente impuesto sobre adultos reticentes ni sobre clientes mexicanos mal dispuestos. Lo que ha quedado fuera de las dos historias es el lado de la demanda. Éste es el tercer motivo de Keynes de guardar moneda extranjera: la demanda precavida.

El aspecto financiero integral de la agenda de liberalización incluyó la desregularización generalizada de las instituciones financieras y la abolición de las restricciones sobre el movimiento de capital y operaciones cambiarias. La apertura del mercado de capital suena bien, y en muchos casos lo es, pero una apertura prematura, como es el caso de México (y la mayoría de los mercados emergentes) puede señalar una catástrofe latente: integración financiera *asimétrica*. La palabra en cursivas no tiene nada que ver con la riqueza de la economía estadunidense. Se refiere al papel del dólar como la moneda de reserva, moneda fuerte, en comparación con el peso que es débil.

Internacionalmente se trata a las monedas fuertes como una reserva de valor. La cualidad se basa en su "reputación", que quiere decir que hay un compromiso creíble, que existe una estabilidad de precios relativos en moneda fuerte (hacia otras monedas fuertes, o digamos, el oro). La moneda débil, en contraste, espera ser devaluada en un mercado monetario libre porque le falta la reputación de un puerto seguro. En tales condiciones, y con la mediación financiera internacional actual, hay una demanda asimétrica de parte de los mexicanos para guardar dólares como reserva de valor, una demanda que no se balancea con una de parte de los estadunidenses para guardar pesos como activos. Esta asimetría suele aumentar el precio del dólar en México, o sea, a depreciar el peso. Esto da pauta a la sustitución de moneda (huida del peso) que precipita aún más la depreciación. Las expectativas de devaluación se alimentan solas hasta volverse profecías de autocumplimiento. La culpa no está en el peso en sí. En mercados monetarios libres, sin restricciones sobre operaciones cambiarias extranjeras, la devaluación de las monedas débiles es inevitable y se vuelve un globo de la economía política: unos parámetros que refuerzan las expectativas. Estos escenarios de devaluación se representan de manera muy cercana a la situación actual del peso cuando el tipo de cambio se permite flotar libremente. Una devaluación también pasará si el tipo de cambio es fijo, como el régimen que se mantuvo en México antes de la crisis.

La variante del *Washington Consensus* que se sostuvo antes del 20 de diciembre se enfocó en la estabilidad del peso como objetivo político. El tipo cambiario fijo se tenía que sostener contra una marea de inversionistas en pesos activos que al comprar dólares querían apostar su riqueza contra las futuras devaluaciones de la moneda. Esto se llevó a cabo de la siguiente manera: la demanda precavida fue balanceada por un aumento en la cantidad de la oferta de capital especulativo a corto plazo que el sistema bancario pudo pedir prestado al mercado internacional. Los dólares de la Banca Central fueron "aventados" hacia el mercado para purgar el peso y así propiciar una sustitución monetaria sin estorbar el equilibrio del tipo cambiario de N$3.5 a U$1.00. Cuando explotó la presa el 20 de diciembre, el diagnóstico fue que el tipo de cambio se había "apreciado".

La nueva tesis que se propone es que con mercados monetarios libres y con acceso irrestricto a la moneda extranjera, las funciones precavidas y especulativas de la moneda se vuelven "la cola que mueve al perro" en las demandas de las operaciones por la moneda. Además de la demanda de dólares para pagar las importaciones y el monto de la deuda, también hay una demanda de dólares como activo para sustituir al peso-como-activo en un intento de evitar la devaluación esperada de la moneda nacional. Esto es el reverso de la ley de Gresham, en la cual la moneda buena, el dólar, suprime a la mala. La ausencia de restricciones cambiarias que lleva a una sustitución de moneda constituye un tipo de seguro que protege contra las pérdidas de los inversinistas con activos en pesos, la mayoría de los cuales son ricos y pueden mantener sus activos líquidos. Es un proceso de indización de los ricos para prever una futura devaluación de la moneda. Mercados monetarios de los países en desarrollo proveen bienestar para la clase adinerada aunque el tipo de cambio esté fijo, flexible o pegado; sin embargo, con el tipo de cambio fijo, la ganancia se vuelve más generosa, con cortesía de la Banca Central que sostiene el precio del peso.

El culpar a la crisis de la sobrevaluación del peso en el pasado o en su devaluación actual, es tan convincente como la queja del borracho

que choca su automóvil y culpa a las condiciones peligrosas de las vías y los caminos. Tanto la devaluación como la sobrevaluación son síntomas de la misma enfermedad: la sustitución de moneda lejos de un peso débil.

3. UNA PARÁBOLA DE LA MALA COLOCACIÓN SISTEMÁTICA DE RECURSOS

Hay ganadores y perdedores cuando existe un acceso irrestricto a la moneda extranjera en países de moneda débil. Pero la cuestión importante es cómo la sustitución de moneda y su relación con el flujo financiero se trasmite a la economía real y cómo se traduce en prospectos para el crecimiento económico.

Al contestar estas preguntas, se debe distinguir entre los comerciables (T) y los no comerciables (N), bienes que entran en la cuenta corriente de un país como exportaciones e importaciones y los que no. La distinción es sólo en parte un aspecto de las características físicas de un bien, por ejemplo, trigo *versus* cortes de pelo. En gran parte, se refiere a lo que un país puede pagar en moneda extranjera. La distinción se hace imperceptible para monedas fuertes, como en el caso de la mayoría de los países desarrollados; pero se vuelve de suma importancia para los países en desarrollo que tienen una moneda débil. Una manera de entender esto es comparar un país desarrollado y uno en desarrollo según un continuo de las posibilidades para cambiar rendimientos, o los recursos responsables para su producción, a comerciables.

Para fundamentar la suposición pensemos sobre que los dos países están endeudados, *e.g.* EU y México. El hecho de que el peso es una moneda débil y la deuda mexicana está denominada en dólares (porque el peso es suave), hace que México no pueda pagar el monto de su deuda externa de los ingresos de los productos no comerciables, éstos se comercian en pesos. En su lugar, se tiene que transferir recursos de su sector no comerciable hacia la producción de comerciables para procurar dólares destinados a pagar el monto de la deuda. En Estados Unidos, en cambio, se paga el monto de la deuda en dólares aunque la producción consiste en comerciables o no comerciables.

Una parábola puede facilitar el entendimiento del proceso que lleva la sustitución de la moneda hacia una mala colocación de recursos en los países en desarrollo. Consideremos una situación equilibrada en lo que una gran cantidad de recursos produce T y N, medidos para que

una unidad de cada grupo valga U$1.00. Normalmente los empresarios deben ser indiferentes a la producción del primero o del último. Pero en el caso mexicano, la moneda débil puede ser devaluada y se vuelve un riesgo para los empresarios producir (o guardar) una unidad de N que después no se puede convertir en U$1.00 para gastar. Expresado de otra manera, los empresarios se sienten atraídos para producir T porque es la única manera en que pueden adquirir U$1.00 que quisieran ahorrar como activo. De tal forma, la producción tiende a ser sesgada hacia la T, a pesar de que las productividades relativas del monto de recursos no ha cambiado. Esto representa una mala colocación de recursos que tiene como rezago la ineficacia y la pérdida de producción. Tiene su origen en los mercados monetarios libres que establecieron mal los precios para el peso débil. Este dilema no existe en los países desarrollados que tienen una moneda fuerte. Para sus empresarios, U$1.00 de T siempre tendrá el valor de U$1.00 de N en moneda fuerte, contrario al caso de la moneda débil para la que las expectativas hacia una devaluación se vuelven una profecía autocumplida.

El concepto que subyace en la parábola es sencillo: las distorsiones inherentes en los mercados monetarios libres traen una depreciación sistemática de las monedas débiles de los países en desarrollo, hacia tipos de cambio nominales altos. Una devaluación del tipo de cambio lleva a un aumento de exportaciones, pero no todas las exportaciones son baratas para producir cuando se comparan con la alternativa de producir no comerciables. Por ejemplo, algunos países sin ventaja climática o de recursos en la producción de uva, exportan vino. Otros países pregonan haber sido exportadores de azúcar y copra para exportar sus bosques de teca, y para sistemáticamente exportar enfermeras y médicos, mientras siguen siendo subdesarrollados. Si ocurre esto, puede representar el comercio de una devaluación competitiva en contraste con un comercio de ventaja comparativa. El comercio de devaluación competitiva es la mala colocación de recursos contra no comerciables a un gran costo para el crecimiento y en detrimento del desarrollo.

4. LA EVIDENCIA EMPÍRICA EN LA PARIDAD DEL TIPO DE CAMBIO Y RESULTADOS DEL DESARROLLO

He completado un libro con el título *Exchange Rate Parity for Trade and Development: Theory, Tests and Case Studies,* Nueva York y

Londres): Cambridge University Press, 1995, por salir). En él se vuelve a analizar el juicio convencional del *Washington Consensus;* especialmente con respecto a "establecer bien los precios" para el comercio y el desarrollo. Resulta que cuando hay falla en el mercado, aún más cuando los mercados están incompletos (*i.e.* ellos "no incorporan el tiempo, el espacio y la incertidumbre"), el precio de limpiar el mercado en que la oferta es equivalente a la demanda no produce un resultado Pareto-óptima. La intervención del gobierno o el racionamiento se vuelve necesario en estos casos. Aún peor, no se presume que la intervención del gobierno sea exitosa.

Esta sección resume una parte de mi libro, en relación con la dinámica entre el tipo de cambio real y nominal en los mercados monetarios libres de los países en desarrollo. Se intenta proporcionar una prueba y una cuantificación de las pérdidas en el PIB y el bienestar en los países en desarrollo donde el precio de T se hace demasiado alto por medio de, por ejemplo, una devaluación inducida por los tipos de cambio nominales altos (NER).

La estructura teórica es una adaptación de un modelo australiano que hace una distinción entre T y N.[1] En un mundo no Hicksiano, donde ninguno de los dos son suplentes perfectos, la producción de N se puede volver una restricción obligatoria para el desarrollo económico. La situación surge cuando los precios de T son "altos" en relación con los de N, con los recursos moviéndose excesivamente del primero hacia el segundo.

La estructura operativa de las investigaciones utiliza los datos de la paridad del poder de compra. Los datos de Micro-ICP (International Comparisons Project)[2] proporcionan la información de precios para un juego completo de productos de una economía, adecuadamente normalizados por los precios internacionales de los mismos bienes. Los datos de las estadísticas del comercio internacional se usan para definir T (comerciados) y N país por país. La razón de los precios de los dos es un índice para el tipo de cambio real (RER) en su valor equilibrado. Aunque el índice utilizado no se puede usar para medir la desviación de su valor equilibrado, se puede indicar claramente si un país tiene precios más altos de comerciables en relación con los no comerciables que otro, *i.e.* tiene un RER más subvaluado, siempre en términos

[1] Salter (1959), Corden (1977), y Corden y Neary (1982).
[2] Kravis, Hestons y Summers (1982).

relativos. Un ejemplo aparece en el cuadro 1, que evalúa 33 países por el valor de su índice del RER en 1985. Una evaluación simple sugiere que los países en desarrollo estén agrupados en la parte superior del cuadro, ya que tienen precios relativamente altos de T.

Un análisis de regresión revela que el valor del índice RER está negativamente relacionado con la tasa de crecimiento del PIB real *per capita.* (Cuadro 2). El resultado permanece válido cuando la investigación se extiende dentro del plan de "crecimiento endógeno" para incluir otras variables explicativas que han sido expuestas en la literatura como: la razón entre inversión y consumo gubernamental en el PIB, inscripciones escolares, etc.[3] Las otras variables están dominadas por la variable RER.

¿Cómo se pueden explicar los resultados empíricos? Esta es la cuestión primordial para los economistas: ¿Si sirve en la práctica, también sirve en la teoría?

Dentro de la estructura de RER, observaciones de precios relativamente altos de comerciables (subvaluación de RER) se pueden generar por medio de una devaluación agresiva de NER que aumenta el precio de las exportaciones y sustitutos para importaciones relativo al precio de los no comerciables, los dos expresados en unidades de moneda nacional por dólar internacional. Tales políticas de NER pueden llegar a una sobrestimación de la ventaja comparativa que tiene un país al extender el rango de comerciabilidad de bienes producidos a un alto precio de recursos en relación con los no comerciables. A corto plazo, este prejuicio hacia el comercio puede causar mayor exportación (sustitutos de importación) de comodidades que pueden ganar (o ahorrar) moneda extranjera, pero pueden comprometer los prospectos a un crecimiento autosostenible en el futuro. Si esto ocurre, puede representar comercio de ventaja no comparativa. Ningún país se puede hacer rico con comercio de devaluación competitiva. Tal comercio simplemente coloca mal los recursos contra los no comerciables, lo que puede servir para explicar la relación negativa entre el RER y la tasa de crecimiento real del PIB.

La explicación intuitiva anteriormente señalada se puede dividir en dos componentes analíticos. Primero, implica que hay una distorsión inherente en los mercados monetarios libres que hace que los países

[3] Para resúmenes convenientes, véase a Levine y Renelt (1992), Romer (1994), Solow (1994), Pack (1994).

en desarrollo tengan RER más altos. Segundo, esta distorsión lleva a los países en desarrollo a una mala colocación sistemática de recursos. Si es así, esta manera de razonamiento trae otra paradoja: implica que hay una subvaluación de NER, o una devaluación desenfrenada de la moneda nacional, que casualmente se relaciona con bajas tasas de crecimiento. El juicio convencional, al contrario, entiende el problema como una sobrevaluación del NER, que se considera endémica entre los países en desarrollo y la responsable de bajos resultados de desarrollo. Los dos puntos de vista se pueden reconciliar si el NER y el RER, aunque son covariantes, no corresponden completamente: ponerle a uno un valor de equilibrio no implica necesariamente equilibrio para el otro. Es más, la parábola de la mala colocación de recursos que se mencionó anteriomente habla aún más fuerte. Permitir que el NER encuentre su valor de equilibrio en un mercado monetario libre, lleva a un alto RER (subvaluado) que coloca mal sistemáticamente los recursos en países en desarrollo a favor de producción comerciable excesiva. Además, la falta de desarrollo del mercado externo cambiario se relaciona sistemáticamente con el nivel de subdesarrollo. Este argumento es simétrico a la teoría de la economía de información en los mercados de crédito, salvo que los orígenes de este caso radican en asuntos de "reputación".

5. RESUMEN E IMPLICACIONES PARA EL *WASHINGTON CONSENSUS* Y EL PESO

La devaluación del peso ha sido disecada por académicos y políticos en términos de fundamentos débiles y por acudir a la rapacidad de banqueros internacionales que impusieron sus créditos a un México miserable. Mientras hay algún mérito en cada uno de los propósitos, al tomar los dos juntos son deficientes para brindar una historia convincente. El drama del peso, sin incluir la parte de la demanda, es como Hamlet sin el príncipe. Capital financiero de corto plazo y de cartera inundaron al país porque había una demanda enorme por parte de los inversionistas en pesos-activos para sustituir la moneda en dólares y así indizar su riqueza contra la inflación y futuras devaluaciones del peso. En mercados monetarios libres con operaciones cambiarias externas irrestrictivas, la devaluación se vuelve una profecía secuencial autocumplida. Se tiene que transpirar, aunque se detiene temporalmente por

políticas fiscales y monetarias draconianas y el flujo de capital extranjero o no.

La tendencia de las monedas débiles en los países en desarrollo a devaluarse en los mercados monetarios libres se debe a la asimetría de reputación. Los beneficios derivados de la sustitución de la moneda se acumulan en los estratos altos de la distribución de ingresos porque ahí es donde residen los activos líquidos que se están apostando. Los costos, en cambio, penetran la economía por medio de una mala colocación sistemática de recursos. El remedio para la reputación asimétrica está más allá del camino como ocurre el desarrollo y la economía mejoran. Por tanto, la integración financiera debe ser el último acto de un proceso lento y deliberado de la liberalización secuencial.

La manera más directa para tratar la depreciación de la moneda nacional que se induce por el déficit de reputación es controlar el tipo de cambio nominal. Tal vez suene como un retroceso, pero una liberalización prematura en los países en desarrollo viene siendo la adopción de las horas veraniegas en medio del invierno financiero. El "secretito sucio" en la economía internacional es que los costos de la intervención son más bajos de lo que quienes hablan de estos asuntos quisieran que creyéramos. Sin duda, no pueden explicar las diferencias entre Brasil y Corea del Sur. Hasta los practicantes del comercio libre ahora se han puesto de acuerdo, con reticencia, en que la evidencia no se sume a que el libre comercio es, sin duda alguna, bueno para el desarrollo.[4] En fin resulta que las ganancias de redistribución, los rectángulos, son mayores que las ganancias de eficiencia, los triángulos. En el caso específico de los mercados incompletos, como el caso discutido en el cambio externo arriba mencionado, los triángulos desaparecen totalmente.

La intervención de los países en desarrollo en mercados incompletos puede dar una ganancia inmediata en términos de crecimiento. La gran advertencia, por supuesto, es que el éxito de la intervención depende del agente. El buen gobierno, entonces, es ingrediente básico del desarrollo económico.[5]

4 Por ejemplo véase a Edwards (1993).
5 Para una discusión extensa véase a Yotopoulos (1995), capítulos 3 y 9-11.

CUADRO 1. Raking *de los países por el valor del índice de tipo de cambio real* (Real Exchange Rate) RER, *1985*

País	RER	*País*	RER
Etiopía	1.967	Kenya	1.070
Ruanda	1.962	Marruecos	1.069
Pakistán	1.747	Noruega	1.013
Malawi	1.713	Países Bajos	1.009
Sri Lanka	1.546	Turquía	0.998
Yugoslavia	1.542	Dinamarca	0.980
Grecia	1.417	Australia	0.969
Costa Marfil	1.329	Bélgica	0.963
Portugal	1.230	Jamaica	0.949
N. Zelanda	1.208	Suecia	0.933
Nigeria	1.196	Canadá	0.928
Tailandia	1.193	Japón	0.923
Hungría	1.192	Irlanda	0.918
Egipto	1.186	Finlandia	0.879
India	1.178	Italia	0.831
Alemania	1.155	Polonia	0.829
Francia	1.095		

FUENTE: Yotopoulos (1995), Capítulo 6, Tabla 6.2.

CUADRO 2. *Una vista previa de la relación entre crecimiento y tipo de cambio real* (RER)

Prueba 1. Todos los países, 1970, 1975, 1980, 1985

	RER *1*	RER *2*
Coeficiente	—0.021	—0.024
T-statistics	—2.708	—2.947
Constante	0.040	0.068
err std de Y est.	0.025	0.024
núm. de observ.	123	123
R^2 ajustado	0.049	0.139

Prueba 2. Todos los países, 1980, 1985

	RER *1*	RER *2*
Coeficiente	—0.025	—0.021
T-statistics	—2.720	—2.051
Constante	0.040	0.042
err std de Y est.	0.024	0.024
núm. de observ.	86	86
R^2 ajustado	0.070	0.064

Prueba 3. Todos los países, 1985

	RER *1*	RER *2*
Coeficiente	—0.031	—0.022
T-statistics	—3.290	—1.963
Constante	0.051	0.033
err std de Y est.	0.019	0.017
núm. de observ.	37	37
R^2 ajustado	0.214	0.322

Prueba 4. Todos los países, 1980

	RER *1*	RER *2*
Coeficiente	—0.021	—0.021
T-statistics	—1.270	—1.165
Constante	0.032	0.045
err std de Y est.	0.027	0.028
núm. de observ.	49	49
R^2 ajustado	0.013	0.000

Prueba 5. Todos los países, 1970, 1975

	RER *1*	RER *2*
Coeficiente	—0.023	—0.034
T-statistics	—1.995	—2.533
Constante	0.056	0.096
err std de Y est.	0.023	0.022
núm. de observ.	37	37
R^2 ajustado	0.076	0.123

Prueba 6. Países de bajos y medianos ingresos, 1970, 1975, 1980, 1985

	RER *1*	RER *2*
Coeficiente	—0.019	—0.025
T-statistics	—1.851	—2.416
Constante	0.035	0.073
err std de Y est.	0.030	0.029
núm. de observ.	74	74
R^2 ajustado	0.032	0.112

FUENTE: Yotopoulos (1995), Capítulo 7, Tablas 7.1 a 7.6.

NOTA: La variable dependiente es la tasa de crecimiento del PIB real *per capita* por un periodo de cinco años, centrado en el año de observación. El RER se define como la razón de precios relativos de comerciables a no comerciables apropiadamente normalizada por precios internacionales y agregada usando pesos desembolsados.

RER 1 da el coeficiente de la regresión simple

RER 2 da el coeficiente del RER después de controlar el tiempo (la desaceleración de crecimiento en los años ochenta), países desarrollados o no desarrollados y el régimen de comercio.

OPINIÓN / DEBATE / ANÁLISIS

ECONOMIA *informa*

FACULTAD DE ECONOMÍA / UNAM
NÚMERO 241 SEPTIEMBRE 1995

Las telecomunicaciones: el futuro que se avecina

Prolegómenos de la crisis en la agricultura

MISCELÁNEA

Economía Informa en Internet

N$ 8.00 ISSN 0185-0849

OPINIÓN: LEÓN BENDESKY • ARTURO HUERTA • MA. DA CONCEIÇAO TAVARES • EMILIO ZEBADUA

economía metropolitana 30

AGOSTO DE 1995 VOLUMEN 5

Cuenca del Valle de México	43.5 M3/s
Aguas subterráneas	42.0 M3/s
Aguas superficiales (Ríos y manantiales)	1.5 M3/s
Fuentes externas	19.5 M3/s
Cuencas del Río Lerma (aguas subterráneas)	6.0 M3/s
Sistema Cutzamala (aguas superficiales)	13.5 M3/s
Total	63.0 M3/s

- ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE PARA LA CIUDAD
- FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL
- HECHOS METROPOLITANOS

CAMBIO XXI

Editorial Cambio XXI

N$ 15.00

EL TRIMESTRE ECONOMICO

COMITÉ DICTAMINADOR: Carlos Bazdresch P., Alejandro Castañeda, Pablo Cotler, Raúl García, Raúl Livas, Lucía Segovia, Rodolfo de la Torre. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Felipe Larraín, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Fernando Rosenzweig,† Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Wijnbergen.

Director: **Rodolfo de la Torre.** *Subdirector:* **Raúl Livas**
Secretario de Redacción: **Guillermo Escalante A.**

Vol. LXII (2) **México, Abril-Junio de 1995** **Núm. 246**

ARTÍCULOS

Carlos H. Ortiz — *Expansión de necesidades básicas y crecimiento económico*

Javier León y Raimundo Soto — *Términos de intercambio en la América Latina. Una cuantificación de la hipótesis de Prebisch y Singer*

Miguel Székely — *Aspectos de la desigualdad en México*

Enrique Cárdenas — *Una interpretación macroeconómica del siglo XIX en México*

NOTAS Y COMENTARIOS: Josep-Antoni Ybarra, *La informalidad en España: Un viaje hacia la institucionalización de la economía oculta.*

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta N$ 100.00. Número suelto N$ 35.00. Disquetes con el índice general (por autores y temático) de los números 1-244, N$ 26.00 (4.49 dls.).

Precio de suscripción por un año, 1995

	España, Centro y Sudamérica (dólares)	*Resto del mundo (dólares)*
Personal	35.00	42.00
Número suelto	12.00	18.00
Índice de números 1-200	20.00	50.00
Universidades, bibliotecas e instituciones	42.00	120.00
Número suelto	30.00	42.00

Fondo de Cultura Económica, carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, D. F. Suscripciones y anuncios: teléfono 227-46-70, señora Irma Barrón.

Investigación Económica 214, se terminó de imprimir en septiembre de 1995, en los talleres de *S. C. Editorial Solidaridad, S. C. L.* Zacatecas 94, Colonia Roma, México, D. F. La edición consta de 1 500 ejemplares, más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de: Ana María Rico Galán, Leticia Argüelles, Ricardo Arriaga, Sergio A. García Barba, Arturo Rubio.